

Becker Büttner Held

Rechtsanwälte · Wirtschaftsprüfer · Steuerberater

Becker Büttner Held · Magazinstraße 15-16 · 10179 Berlin
Bundesverfassungsgericht
Schloßbezirk 3
76131 Karlsruhe

BBH Berlin
/Kr
Magazinstraße 15-16
D-10179 Berlin
Telefon (030) 611 284 0-15
Telefax (030) 611 284 0-99
berlin@bbh-online.de

Per Boten

www.bbh-online.de
www.DerEnergieblog.de

Berlin · Brüssel · Hamburg ·
Köln · München · Stuttgart

Mitglied der aeec (Associated
European Energy Consultants e.V.);
www.aeec-online.com

In Kooperation mit der INVRA
TREUHAND AG Wirtschaftsprü-
fungsgesellschaft; Mitglied der
AGN International

Unser Az.: 03606-12/OD
(Bitte stets angeben)

☎ (030) 611 284 0-23

Dr. Olaf Däuper/KBo
Berlin, 26.02.2013

Stellungnahme gemäß §§ 94 Abs. 4 i.V.m. 77 Nr. 1 BVerfGG

1. des Senats der Freien Hansestadt Bremen, vertreten durch den Bürger-
meister und Präsidenten des Senats, Senatskanzlei, Am Markt 21, 28196
Bremen,
2. der Landesregierung des Landes Nordrhein-Westfalen, vertreten durch die
Ministerpräsidentin, Staatskanzlei, Stadttor 1, 40219 Düsseldorf,
3. der Landesregierung des Landes Rheinland-Pfalz, vertreten durch die Mi-
nisterpräsidentin, Staatskanzlei, Peter-Altmeier-Allee 1, 55116 Mainz

Prozessbevollmächtigte:

Becker Büttner Held, Rechtsanwälte, Wirtschaftsprüfer, Steuerberater,
Magazinstraße 15-16, 10179 Berlin
(Vollmachten beigelegt als **Anlagen 1a-c**)

BBH haftende Partner | Christian Held, RA · Rudolf Böck, Dipl.-Wirt.-Ing., WP, StB · Dr. Martin Riedel, RA · Prof. Dr. Christian Theobald, Mag. rer. publ., RA · Christoph Edler von Weidenbach, RA · Manfred
Ettlinger, vBP, StB · Sabine Böck, StB · Dr. Christian de Wyl, RA · Dr. Ines Zenke, RA, Fachanwältin für Verwaltungsrecht · Matthias Albrecht, RA · Jürgen Gold, Dipl.-Kfm., WP, StB · Dr. Martin Altmann, Mag. rer. publ., RA ·
Dr. Christian Jung, LL.M., Attorney at Law (New York), RA · Dr. Olaf Däuper, RA · Dr. Jost Eder, RA · Wolfram von Blumenthal, RA, Fachanwalt für Handels- und Gesellschaftsrecht · Daniel Schiebold, RA, Fachanwalt für
Verwaltungsrecht · Stefan Woltschläger, RA · Stefan Missling, RA · Oliver K. Eifertinger, RA, StB · Jürgen Tschiesche, Dipl.-Kfm., WP, StB · Dr. Dörte Fouquet, RA · Axel Kafka, RA · Dr. Thies Christian Hartmann,
RA · Thomas Straßer, Dipl.-Bw. (FH), WP, StB · Dr. Ursula Prall, RA · Jens Vollprecht, RA, Dipl.-Forstw. (Univ.) · Jan-Hendrik vom Wege, MBA, RA · Dr. Miriam Vollmer, RA · Dr. Pascal Heßler, RA

BBH Berlin | Dr. Peter Becker, RA, Fachanwalt für Verwaltungsrecht · Wolf Büttner, RA · Christian Held, RA · Dr. Martin Riedel, RA · Prof. Dr. Christian Theobald, Mag. rer. publ., RA · Dr. Christian de Wyl, RA ·
Dr. Ines Zenke, RA, Fachanwältin für Verwaltungsrecht · Dr. Martin Altmann, Mag. rer. publ., RA · Dr. Jost Eder, RA · Dr. Olaf Däuper, RA · Daniel Schiebold, RA, Fachanwalt für Verwaltungsrecht · Stefan Missling, RA · Dr.
Thies Christian Hartmann, RA · Jens Vollprecht, RA, Dipl.-Forstw. (Univ.) · Dr. Miriam Vollmer, RA · Sebastian Blumenthal-Barby, LL.M., RA · Ulf Jacobshagen, RA · Svenja Büttner, RA · Dr. Sascha Michaels, RA ·
Dr. Christian Dessau, RA · Dr. Erik Ahnis, RA, Bankfachwirt (BA) · Heiko Lange, RA · Andreas Große, RA, Fachanwalt für Verwaltungsrecht · Astrid Meyer-Helling, RA · Dr. Peter Gussone, RA · Christian Thole, RA ·
Niko Lieberheit, RA · Dr. Wieland Lehnert, LL.M., RA · Dr. Roman Ringwald, RA · Dr. Holger Hoch, RA · Dr. Markus Kachel, LL.M., RA · Carsten Telschow, RA · Torsten Schröder, RA · Silvia Reichelt, RA · Diane
Feller, RA · Anette Däuper, RA · Oliver Baustian, RA, Fachanwalt für Gewerblichen Rechtsschutz · Anja Beermann, RA · Nora Bühlhoff, RA · Dominique Couval, RA · Bernhard Groth, Dipl.-Kfm., StB · Simone Mühe, RA ·
Kristin Uhl, RA · Sabine Gauggel, LL.M., RA · Benedikt Doms, RA · Torsten Simon, RA · Dr. Frank König, RA · Tigran Heymann, RA · Dennis Tischmacher, Mag. rer. publ., RA · Anja Schulze, RA · Dr. Michael
Weise, RA · Dr. Anna Sachse, RA · Dr. Cordula Blumenthal-Barby, RA · Florian Wagner, RA · Alexander Bartsch, RA · Dr. Claudia Fischer, RA · Henning Thomas, LL.M., RA · Beate Zimmermann, RA · Tanja
Gey-Kern, M.P.S., RA · Anne Böhnk, RA · Dr. Edwin Schulz, RA · Martin Brunz, RA · David Prang, RA · Dr. Jan Ole Voß, LL.M., RA · Asareel Kriener, LL.M., RA · Sebastian Lange, RA · Johannes Nohl, RA · Jana
Siebeck, RA · Christoph Engel, RA · Juliane Kaspers, LL.M., Attorney at Law (New York), RA · Michael Schnelle, RA · Matthias Ernst Probst, LL.M., RA · Christoph Schray, RA · Dr. Judith Horrichs, RA · Aline Krüger,
RA · Björn Schürmann, RA

Eine vollständige Liste der Berufsträger aller Standorte können Sie in jedem unserer Büros sowie unter www.bbh-online.de einsehen.

Becker Büttner Held · Rechtsanwälte Wirtschaftsprüfer Steuerberater · Partnerschaft · Sitz: München · AG München PR 627

zu den Verfassungsbeschwerden

1. der E.ON Kernkraft GmbH vom 14. November 2011 (1 BvR 2821/11)
2. der RWE Power AG vom 8. Februar 2012 (1 BvR 321/12)
3. der Kernkraftwerk Krümmel GmbH & Co. oHG und der Vattenfall Europe Nuclear Energy GmbH vom 4. Juli 2012 (1 BvR 1456/12)

jeweils gegen das Dreizehnte Gesetz zur Änderung des Atomgesetzes vom 31. Juli 2011 (BGBl. 2011 I, S. 1704).

Der Senat der Freien Hansestadt Bremen, die Landesregierung des Landes Nordrhein-Westfalen sowie die Landesregierung des Landes Rheinland-Pfalz machen von ihrem Äußerungsrecht gemäß § 94 Abs. 4 i.V.m. § 77 Nr. 1 BVerfGG Gebrauch und nehmen wie folgt Stellung:

Die Verfassungsbeschwerden sind unbegründet. Das Dreizehnte Gesetz zur Änderung des Atomgesetzes vom 31. Juli 2011 verletzt die Beschwerdeführerinnen nicht in ihren Grundrechten.

Die Stellungnahme gliedert sich wie folgt:

Teil 1. Zusammenfassung und Ergebnis	5
A. Keine Verletzung der Eigentumsgarantie des Art. 14 Abs. 1 GG.....	5
B. Kein Verstoß gegen Art. 12 GG.....	8
C. Kein Verstoß gegen Art. 3 GG.....	8
D. Keine Verletzung des Verbots des Einzelfallgesetzes aus Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG.....	9
Teil 2. Keine Verletzung der Eigentumsgarantie des Art. 14 Abs. 1 GG	9
A. Eingriff in den Schutzbereich.....	10
I. Eingriff nur durch Bestimmung fester Enddaten.....	10
II. Kein Eingriff durch Kürzung der Reststrommengen.....	10
1. Regelungsgehalt.....	11
2. Zur Änderung zustimmungsbedürftiger Gesetze.....	12
3. Zustimmungsbedürftigkeit der 11. Atomgesetznovelle.....	13
3.1. Verlängerung der Bundesauftragsverwaltung.....	13
3.2. Veränderte Bedeutung und Tragweite.....	15
III. Zwischenergebnis.....	15
B. Rechtfertigung.....	16
I. Formelle Verfassungsmäßigkeit.....	17
II. Einordnung des Eingriffs als Inhalts- und Schrankenbestimmung im Sinne von Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG.....	18
III. Kein Verstoß der Inhalts- und Schrankenbestimmungen gegen das Verhältnismäßigkeitsprinzip.....	20
1. Legitimer Zweck.....	21
2. Eignung zur Zweckerreichung.....	23

3.	Erforderlichkeit.....	24
4.	Angemessenheit (Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne)	25
4.1.	Weitreichende Förderung der geschützten Gemeinwohlbelange durch den Eingriff.....	26
	a) Überragendes Gewicht der geschützten Gemeinwohlbelange	27
	b) Gefährdung der Gemeinwohlbelange durch Kernenergienutzung	28
	aa) Einschätzung des Gesetzgebers	28
	bb) Bestätigung durch wissenschaftliche Erkenntnisse.....	30
	(1) Risiken atomarer Unfälle	30
	(2) Risiken der Entsorgung atomaren Abfalls	33
	(3) Weitere Risiken der Kernenergienutzung zur Stromerzeugung.....	34
	c) Weitreichender zusätzlicher Schutz der Gemeinwohlbelange durch die 13. Atomgesetznovelle.....	35
	aa) Laufzeitverkürzung.....	35
	bb) Bedeutende Verringerung des anfallenden atomaren Abfalls.....	37
4.2.	Zumutbare Belastung der Eigentümer	37
	a) Negativer sozialer Bezug der beeinträchtigten Eigentumsposition	38
	aa) Eingriff in das Gemeinwohl belastende Eigentumspositionen.....	39
	bb) Zumutbarkeit wegen hoher Kosten der Stromerzeugung aus Kernenergie für die Allgemeinheit	39
	b) Keine personale Funktion der Eigentumsnutzung durch die Kernkraftwerksbetreiber	42
	c) Begrenzte Reichweite des Eigentumseingriffs.....	42
	d) Zumutbarkeit des Eingriffs ohne weiteren finanziellen Ausgleich	43
	aa) Grundsatz der Entschädigungslosigkeit von Inhalts- und Schrankenbestimmungen	44
	bb) Zumutbarkeit wegen des Umfangs der verbleibenden Reststrommengen.....	46
	(1) Reststrommengen als akzeptierte Kompromissgröße.....	46
	(2) 13. Atomgesetznovelle ermöglicht Inanspruchnahme der Reststrommengen	47
	(3) Eventuelle Nichtinanspruchnahme in der Vergangenheit ist von Betreibern zu vertreten.....	47
	cc) Zumutbarkeit auch ohne vollständige Ausschöpfung der Reststrommengen.....	50
	(1) Reststrommengen enthielten kräftige Sicherheitszuschläge	51
	(2) Hohe Gewinnerzielungsmöglichkeiten im monopolistisch verfassten Strommarkt vor 1998.....	52
	(3) Hohe Gewinnerzielungsmöglichkeiten im liberalisierten Strommarkt nach 1998	55
IV.	Kein entgegenstehender Vertrauensschutz	58
1.	Die 13. Atomgesetznovelle als unechte Rückwirkung	59
2.	Keine Unzulässigkeit der unechten Rückwirkung	59
2.1.	Kein schutzwürdiges Vertrauen der Beschwerdeführerinnen.....	60
	a) Nur eingeschränkter Vertrauensschutz im Atomrecht	60
	b) Vertrauen auf Fortbestand der Rechtslage nach 2002	61
	c) Vertrauen auf Fortbestand der Rechtslage nach der 11. Atomgesetznovelle.....	64
2.2.	Überwiegen der Gemeinwohlinteressen.....	65

3. Zwischenergebnis	65
V. Keine Verknennung von Belangen des Klimaschutzes und der Versorgungssicherheit.....	66
Teil 3. Kein Verstoß gegen Art. 12 GG	67
A. Eingriff in den Schutzbereich	68
I. Abgrenzung von Berufszulassungs- und Berufsausübungsregelungen anhand des Berufsbilds.....	68
II. Die 13. Atomgesetznovelle als Berufsausübungsregelung.....	68
B. Rechtfertigung.....	70
Teil 4. Kein Verstoß gegen Art. 3 GG	71
A. Ungleichbehandlung.....	71
I. Ungleichbehandlung zwischen sofort erlöschenden und weiter bestehenden Berechtigungen zum Leistungsbetrieb.....	71
II. Erlöschen der Leistungsbetriebsberechtigungen im Übrigen zu fünf unterschiedlichen Zeitpunkten	72
III. Mehrere einheitliche Erlöschenstermine für die Betriebsberechtigungen mehrerer Kraftwerke	72
B. Prüfungsmaßstab.....	73
C. Verfassungsrechtliche Rechtfertigungen der Ungleichbehandlung – Verhältnismäßigkeit.....	75
I. Legitimität der Ziele des Gesetzgebers	75
II. Geeignetheit.....	78
1. Außerbetriebnahme der Kraftwerke Biblis A, Neckarwestheim 1, Biblis B, Brunsbüttel, Isar 1, Unterweser, Philippsburg 1 und Krümmel.....	79
2. Fünf feste künftige Beendigungszeitpunkte.....	79
3. Zuordnung der einzelnen Anlagen zu den Außerbetriebnahmezeitpunkten	80
III. Erforderlichkeit.....	82
1. Kein milderes Mittel als die sofortige Stilllegung der acht ältesten Kernkraftwerke.....	83
1.1. Bautypenbedingte höhere Störanfälligkeit von Kraftwerken älterer Bauweise.....	83
1.2. Stellungnahme der Reaktorsicherheitskommission vom 16.05.2011.....	85
1.3. Höhere Anzahl meldepflichtiger Ereignisse	87
1.4. Sonderfall Krümmel.....	88
2. Erforderlichkeit gestaffelter Beendigungszeitpunkte	89
3. Erforderlichkeit der Zuweisung eines Beendigungszeitraums an verschiedene Kraftwerke	89
IV. Angemessenheit.....	90
1. Angemessenheit der sofortigen Außerbetriebnahme von acht Kernkraftwerken.....	91
2. Angemessenheit gestaffelter Außerbetriebnahmezeitpunkte.....	92
3. Angemessenheit der Zuweisung eines Beendigungszeitraums an verschiedene Kraftwerke	92
Teil 5. Keine Verletzung des Verbots des Einzelfallgesetzes aus Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG.....	94
A. Keine Anwendbarkeit von Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG.....	94
B. Keine Verletzung des Verbots.....	95
Teil 6. Gesamtergebnis.....	96
Anlagen.....	97

Teil 1. Zusammenfassung und Ergebnis

Die Regelungen des Dreizehnten Gesetzes zur Änderung des Atomgesetzes vom 31. Juli 2011 (13. Atomgesetznovelle) sind verfassungsgemäß und verletzen die Beschwerdeführerinnen nicht in ihren Grundrechten.

Die Kernenergie ist eine von Menschen entwickelte und kontrollierte Technologie, die nicht vollständig sicher sein kann, solange Menschen Fehler begehen. Anders als bei anderen Arten der Stromerzeugung können Fehler bei der Nutzung der Kernenergie jedoch zu Katastrophen unabsehbaren Ausmaßes führen. Dieser Grundgedanke hatte bereits den Gesetzgeber des Jahres 2002 bewogen, die Kernenergienutzung geordnet zu beenden.

Der atomare Unfall von Fukushima hat der Welt gezeigt, dass selbst in einem technologisch hochentwickelten Land wie Japan eine Kernschmelze mit katastrophalen Auswirkungen für die Bevölkerung grausame Realität werden kann. Erst diese dramatische Bestätigung der Risikobewertung des Gesetzgebers des Jahres 2002 hat die damals noch skeptische Opposition und heutige Parlamentsmehrheit zu der gleichen Einsicht kommen lassen.

Im Interesse der Allgemeinheit hat der Gesetzgeber der 13. Atomgesetznovelle daher die – ohnehin verfassungswidrige – Laufzeitverlängerung durch die 11. Atomgesetznovelle kassiert und ist im Wesentlichen zu der Ausstiegsregelung des Jahres 2002 zurückgekehrt. Er hat dabei den Interessen der Kernkraftwerksbetreiber hinreichend Rechnung getragen und ihre Grundrechte nicht verletzt.

A. Keine Verletzung der Eigentumsgarantie des Art. 14 Abs. 1 GG

Die gesetzlichen Regelungen verstoßen nicht gegen die Eigentumsgarantie des Art. 14 Abs. 1 GG. Ein Eingriff in den Schutzbereich von Art. 14 GG liegt nur insoweit vor, als der Gesetzgeber in § 7 Abs. 1 a) AtG Enddaten festgelegt hat, mit deren Ablauf die Berechtigungen zum Leistungsbetrieb der Kernkraftwerke kraft Gesetz erlöschen. Diese Bestimmungen beschränken für die Zu-

kunft das Nutzungsrecht der Anlagenbetreiber, das aus dem Eigentum an den Kernkraftwerken resultiert.

Die mit der 11. Atomgesetznovelle neu eingeführten zusätzlichen Reststrommengen sind hingegen nicht wirksam zugewiesen worden. Die 11. Atomgesetznovelle hätte gem. Art. 87c GG der Zustimmung des Bundesrates bedurft. Da diese Zustimmung fehlte, ist das Gesetz formell verfassungswidrig und nichtig, so dass die Streichung der Reststrommengen durch die 13. Atomgesetznovelle keinen Eingriff darstellen kann.

Selbst wenn man aber – entgegen unserer Rechtsauffassung – eine wirksame Zuweisung und darüber hinaus einen Eingriff in durch Art. 14 GG geschützte Rechtspositionen annehmen wollte, wäre der Eingriff insgesamt verfassungsrechtlich gerechtfertigt. Die Regelungen der 13. Atomgesetznovelle sind in formeller Hinsicht verfassungsgemäß; insbesondere ist das Gesetz nicht wegen angeblicher Begründungsmängel verfassungswidrig. Der gesetzliche Eingriff stellt eine Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums im Sinne von Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG und nicht etwa eine Enteignung gemäß Art. 14 Abs. 3 GG dar. Diese Inhalts- und Schrankenbestimmungen verstoßen – auch ohne weiteren finanziellen Ausgleich – nicht gegen das Verhältnismäßigkeitsprinzip.

Der Gesetzgeber verfolgt mit dem (wieder) vorgezogenen Atomausstieg legitime Zwecke des Gemeinwohls. Er bezweckt insbesondere, die Risiken des Betriebs von Kernkraftwerken, die Risiken der Entsorgung radioaktiver Abfälle und des Missbrauchs von Kernbrennstoffen zu verringern. Dadurch verfolgt er das übergeordnete Ziel, Leben und körperliche Unversehrtheit der Bevölkerung (Art. 2 Abs. 1 GG) sowie die natürlichen Lebensgrundlagen (Art. 20a GG) gegenwärtiger und künftiger Generationen zu schützen. Die erheblichen Risiken der Atomenergie hatten bereits den Gesetzgeber des Jahres 2002 zum Ausstieg bewogen. Der Gesetzgeber der 13. Atomgesetznovelle hat sich dieser Einschätzung angeschlossen, die auch durch neuere Forschungsergebnisse untermauert wird. Die Streichung der zusätzlichen Reststrommengen und die zeitliche Befristung der Betriebsgenehmigungen verringern die Risiken der Kernenergienutzung für die Allgemeinheit ganz erheblich.

Die Belastungen der Beschwerdeführerinnen stehen dazu in einem angemessenen Verhältnis. Der Gesetzgeber greift im vorliegenden Fall nicht auf das Eigentum Unbeteiligter zu, sondern geht gegen die Quelle von Nachteilen für die Allgemeinheit vor. Zudem ist die wirtschaftlich einträgliche Nutzung der Kernkraftwerke für die Betreiber nur aufgrund umfangreicher staatlicher Förderungen und der Verlagerung von Kosten auf die Allgemeinheit möglich und daher nur eingeschränkt schutzwürdig.

Die Auswirkungen des Eingriffs sind finanziell zumutbar, weil die Betreiber die Möglichkeit hatten, ihre insgesamt geleisteten Investitionen komplett zu amortisieren und einen angemessenen Gewinn zu erzielen. Die in § 7 Abs. 1a S. 1 AtG n.F. normierten Enddaten für den Leistungsbetrieb sind so bemessen, dass die Kernkraftwerksbetreiber fast durchweg eine Regellaufzeit von 32 Jahren nicht nur ausschöpfen, sondern überwiegend ihre Kernkraftwerke sogar deutlich länger betreiben können. Zudem ist schon wegen der historischen Besonderheiten des Strommarkts seit der Inbetriebnahme der Kernkraftwerke davon auszugehen, dass die Betreiber den Gesamtbetrag ihrer Investitionen nicht nur amortisiert, sondern über viele Jahre mehr als nur angemessene Gewinne erzielt haben. Von Beginn des kommerziellen Leistungsbetriebs der ältesten Kernkraftwerke an bis ins Jahr 1998 wirtschafteten die Kernkraftwerksbetreiber im Schutz staatlich garantierter Monopole. Durch die anschließende Liberalisierung wurde zwar ein Preisbildungsmechanismus unter Wettbewerbsbedingungen geschaffen. Dessen Spezifika sichern aber bis heute vor allem den Kernkraftwerksbetreibern immense finanzielle Vorteile.

Ferner stehen der Verfassungsmäßigkeit der Regelungen Gründe des Vertrauensschutzes nicht entgegen. Die Laufzeitverkürzung stellt eine unechte Rückwirkung dar. Besondere Gründe, die zur Unzulässigkeit der unechten Rückwirkung führen würden, sind nicht gegeben.

Schließlich hat der Gesetzgeber die Belange der Versorgungssicherheit und des Klimaschutzes nicht in verfassungswidriger Weise verkannt.

B. Kein Verstoß gegen Art. 12 GG

Die Regelungen der 13. Atomgesetznovelle verletzen die Beschwerdeführerinnen ferner nicht in ihrem Grundrecht aus Art. 12 Abs. 1 GG. Die Bestimmungen stellen eine Berufsausübungsregelung dar. Nach der Verkehrsanschauung ist der Betrieb eines Kernkraftwerks kein eigenständiger Beruf, sondern Bestandteil des umfassenderen Berufsbilds eines Stromerzeugers. Wirtschaftlich betrachtet ist die Tätigkeit der Betreibergesellschaft nur ein unselbständiger Zweig der großen Energieversorgungsunternehmen, die elektrische Energie nicht nur durch Kernenergie, sondern durch weitere Tochtergesellschaften z.B. in Kohle- oder Gaskraftwerken herstellen. Die Berufsausübungsregelung ist durch vernünftige Erwägungen des Gemeinwohls gerechtfertigt, wie sich aus den Ausführungen zu Art. 14 GG ergibt.

Selbst wenn man in dem Betrieb eines Kernkraftwerks einen eigenständigen Beruf und somit in den Bestimmungen der 13. Atomgesetznovelle eine (objektive) Berufswahlregelung erblicken wollte, wäre diese durch die Abwehr von Nachteilen für überragend wichtige Gemeinschaftsgüter gerechtfertigt.

C. Kein Verstoß gegen Art. 3 GG

Die 13. Atomgesetznovelle ist zudem mit dem Gleichheitssatz des Art. 3 GG vereinbar. Die Ungleichbehandlungen der verschiedenen Kernkraftwerke im Hinblick auf das Erlöschen der Betriebsgenehmigungen sind auch unter Zugrundelegung eines strengen Prüfungsmaßstabs durch hinreichend gewichtige Gründe gerechtfertigt.

Der Gesetzgeber verfolgt mit der 13. Atomgesetznovelle den legitimen Zweck, die verschiedenen Risiken der Kernenergie effektiv und so schnell wie möglich zu minimieren. Daneben hatte der Gesetzgeber für seine Ausstiegsregelung weitere Gesichtspunkte zu berücksichtigen, wie die Schonung der Grundrechte der Betreiber und die Versorgungssicherheit. Diese Ziele, die miteinander im Konflikt stehen, hat der Gesetzgeber durch die gestufte Ausstiegsregelung in einen nicht zu beanstandenden Ausgleich gebracht.

Dabei ist die frühere Stilllegung der acht ältesten Kernkraftwerke vor allem durch die bautypenbedingte höhere Störanfälligkeit und geringere Sicherheitsstandards gerechtfertigt. Die gestaffelten Beendigungszeitpunkte für die neun weiteren Kernkraftwerke sind insbesondere durch das Ziel eines schnellstmöglichen Ausstiegs sowie die Anforderungen der Versorgungssicherheit gerechtfertigt.

D. Keine Verletzung des Verbots des Einzelfallgesetzes aus Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG

Das Verbot des Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG ist vorliegend schon nicht anwendbar, da es nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nur für Grundrechte mit Einschränkungsvorbehalt gilt, nicht jedoch für die hier einschlägigen Grundrechte aus Art. 14 Abs. 1, Art. 12 Abs. 1 sowie Art. 3 Abs. 1 GG.

Selbst wenn man das Verbot für anwendbar erklären wollte, stellt die 13. Atomgesetznovelle kein unzulässiges Einzelfallgesetz dar. Das Verbot untersagt dem Gesetzgeber, aus einer Reihe gleichartiger Sachverhalte willkürlich einen Fall herauszugreifen und zum Gegenstand einer Ausnahmeregelung zu machen.

Die 13. Atomgesetznovelle verstößt nicht gegen diese Vorgabe, da sie nicht nur Einzelfälle regelt. Das Gesetz behandelt vielmehr den Betrieb aller Kernkraftwerke in Deutschland. Die Tatsache, dass die Kernkraftwerke im Einzelnen benannt sind, vermag daran nichts zu ändern.

Teil 2. Keine Verletzung der Eigentumsgarantie des Art. 14 Abs. 1 GG.

Die mit den Verfassungsbeschwerden angegriffenen Regelungen der 13. Atomgesetznovelle verletzen die Beschwerdeführerinnen nicht in ihrem Eigentumsgrundrecht aus Art. 14 GG. Soweit die gesetzlichen Regelungen in den Schutzbereich der Eigentumsgarantie eingreifen (dazu unter **A.**) sind diese Eingriffe – auch ohne weiteren finanziellen Ausgleich – verfassungsrechtlich gerechtfertigt (dazu unter **B.**).

A. Eingriff in den Schutzbereich

Die gerügten gesetzlichen Bestimmungen greifen nur zum Teil in durch Art. 14 GG geschützte Rechtspositionen der Beschwerdeführerinnen ein.

I. Eingriff nur durch Bestimmung fester Enddaten

Der Gesetzgeber hat in § 7 Abs. 1 a) AtG Enddaten festgelegt, mit deren Ablauf die Berechtigungen zum Leistungsbetrieb der Kernkraftwerke kraft Gesetzes erlöschen. Lediglich diese Bestimmungen beschränken für die Zukunft das Nutzungsrecht der Anlagenbetreiber, das aus dem Eigentum an den Kernkraftwerken resultiert.

II. Kein Eingriff durch Kürzung der Reststrommengen

Der Gesetzgeber hat mit der 13. Atomgesetznovelle mit Wirkung vom 06.08.2011 die zusätzlichen Reststrommengen in Anlage 3, Spalte 4 AtG wieder gestrichen, die er erst kurz zuvor, mit Wirkung vom 14.12.2010, durch das Elfte Gesetz zur Änderung des Atomgesetzes vom 17. März 2009 (11. Atomgesetznovelle) eingeführt hatte.

Es bestehen bereits Zweifel, ob es sich bei den gestrichenen Reststrommengen als solchen überhaupt um eine durch Art. 14 GG geschützte selbstständige Rechtsposition handelt.

Siehe im Einzelnen dazu *Däuper/Michaels/Voß*, ZNER 2011, 375 (377); *Ziehm*, ZNER 2012, 221 (223).

Jedenfalls war die Zuweisung der zusätzlichen Reststrommengen durch die 11. Atomgesetznovelle (BGBl. I S. 1814) unwirksam, da das zugrundeliegende Gesetz formell verfassungswidrig und damit von Anfang an nichtig ist.

Das Gesetz verstößt gegen Art. 78 und 87c GG, weil es ohne die erforderliche Zustimmung des Bundesrates verabschiedet worden ist. Die Bundesländer Berlin, Brandenburg, Bremen, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz haben aus diesem Grund am 28.02.2011 einen Antrag auf abstrakte Normenkontrolle nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG beim Bundesverfassungsgericht gestellt, über den das Gericht noch nicht entschieden hat (2 BvF 1/11).

Zur weiteren Begründung wird in vollem Umfang auf den genannten Normenkontrollantrag vom 28.02.2011 verwiesen.

Vgl. hierzu Antrag auf abstrakte Normenkontrolle mit Schriftsatz vom 28.02.2011, beigefügt als **Anlage 2**.

Im Folgenden sind daher nur die Eckpunkte der rechtlichen Argumentation zusammengefasst.

Die Zustimmungsbedürftigkeit der 11. Atomgesetznovelle ergibt sich aus Art. 87c GG. Danach können Gesetze, die auf Grund des Artikels 73 Abs. 1 Nr. 14 GG ergehen, mit Zustimmung des Bundesrates bestimmen, dass sie von den Ländern im Auftrage des Bundes ausgeführt werden. Hierzu im Einzelnen:

1. Regelungsgehalt

Art. 87c GG eröffnet dem Bundesgesetzgeber mit Zustimmung des Bundesrates die Möglichkeit, von der Regel für die Ausführung von Bundesgesetzen in Art. 83 GG abzuweichen. Nach dieser Regel, die auch für Gesetze betreffend die Erzeugung und Nutzung der Kernenergie zu friedlichen Zwecken auf Grund des Artikels 73 Abs. 1 Nr. 14 GG gilt, führen die Länder die Bundesgesetze als eigene Angelegenheit aus, soweit das Grundgesetz selbst nichts anderes bestimmt oder zulässt. Damit hat die Verfassung eine Grundentscheidung für einen dezentralen Vollzug der Gesetze des Bundes getroffen. Sie hat sich für eine funktionenspezifisch differenzierte Gewaltenteilung entschieden.

Vgl. BVerfGE 55, 274 (318); 108, 169 (181); *Hermes*, in: Dreier, Grundgesetz Kommentar, Band III, 2. Aufl. 2008, Art. 83 Rn. 18.

Dementsprechend liegt der Sinn der grundgesetzlichen Erfordernisse einer Zustimmung des Bundesrates im Allgemeinen und der in den Art. 83 ff. GG normierten Zustimmungserfordernisse im Besonderen darin,

„eine von der Verfassung zugelassene einfachgesetzliche Systemverschiebung im föderalen Gefüge, die die primären verfassungsrechtlichen Kompetenzzuordnungen zulasten der Länder verändert, an das Einvernehmen der Ländervertretung zu binden“.

BVerfG, Beschl. v. 04.5.2010 - 2 BvL 8/07, 2 BvL 9/07 (Luft-sicherheitsgesetz), Rn. 142; s. auch BVerfGE 37, 363 (379); 48, 127 (178); 55, 274 (319); 75, 108 (150); 105, 313 (331);

114, 196 (230 f.); *Lerche*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz Kommentar, 2012, Art. 84 Rn. 78 ff.

Zu diesen speziellen Vorschriften gehört auch Art. 87c GG. Diese Norm umschreibt den Tatbestand, der den „*schützenden Vorbehalt der Bundesratszustimmung*“

BVerfGE 114, 196 (230) – bezogen auf Art. 84 Abs. 1 GG a.F.

auslöst, allein durch zwei Voraussetzungen: Erstens muss ein Bundesgesetz auf der Grundlage des Art. 73 Abs. 1 Nr. 14 GG ergehen und zweitens muss dieses Gesetz die Ausführung durch die Länder im Auftrag des Bundes „bestimmen“.

2. Zur Änderung zustimmungsbedürftiger Gesetze

Für die Änderung von Gesetzen, die auf Grund des Art. 73 Abs. 1 Nr. 14 GG ergangen sind und nach Art. 87c GG zustimmungsbedürftig waren, folgt daraus, dass sie dann zustimmungsbedürftig nach Art. 87c GG ist, wenn in dem späteren Änderungsgesetz „*ein neuer Einbruch in das Landesreservat*“ erfolgt.

BVerfGE 37, 363 (380); bezogen auf die Aufgabenübertragung nach Art. 87d Abs. 2 GG spricht BVerfG, Beschl. v. 04.05.2010 - 2 BvL 8/07, 2 BvL 9/07 (Luftsicherheitsgesetz), Rn. 142, in diesem Zusammenhang von einer „*konstitutiven*“ Aufgabenübertragung.

Hat also ein Gesetz nach Art. 73 Abs. 1 Nr. 14 GG bereits vor der Änderung seine vollständige oder partielle Ausführung durch die Länder im Auftrag des Bundes bestimmt, so wird die erneute Zustimmungspflichtigkeit des Änderungsgesetzes dadurch ausgelöst, dass dieses zu einer Vergrößerung,

so BVerfG, Beschl. v. 04.05.2010 - 2 BvL 8/07, 2 BvL 9/07 (Luftsicherheitsgesetz), Rn. 142, zu Art. 87d Abs. 2 GG; s. dort auch Rn. 148 („*inhaltliche Erweiterung*“),

des Bestandes an Vollzugsaufgaben, der von den Ländern im Auftrag des Bundes auszuführen ist, oder zu einer inhaltlichen Veränderung des vorhandenen Bestandes an Auftragsangelegenheiten führt, die von der Zustimmung des Bundesrates zu der insoweit allein maßgeblichen Fassung des Gesetzes vor Inkrafttreten des Änderungsgesetzes nicht mehr gedeckt ist.

Die Reichweite dieser Zustimmung ist nämlich dann erschöpft, wenn die in

„Bundesauftragsverwaltung überführte Verwaltungsaufgabe so umgestaltet oder erweitert [wird], daß dieser Vorgang angesichts des Grundsatzes des Art. 83 GG einer neuen Übertragung von Ausführungszuständigkeiten auf den Bund gleichkommt“.

BVerfGE 48, 127, 180

Ob eine konstitutive Ausdehnung oder Umgestaltung der Bundesauftragsverwaltung und dementsprechend eine Verschiebung im bundesstaatlichen Gefüge zu Lasten der Länder vorliegt, ergibt sich aus einem Vergleich der Reichweite der Auftragsverwaltung vor und nach dem Inkrafttreten des neuen Bundesgesetzes.

BVerfG, Beschl. v. 04.05.2010 - 2 BvL 8/07, 2 BvL 9/07 (Luftsicherheitsgesetz), Rn. 143.

Die Basis eines solchen Vergleichs bildet die genauere Analyse der Rechtslage vor Inkrafttreten des Änderungsgesetzes. Denn ein „neuer Einbruch“ liegt nur dann vor, wenn er über das hinausgeht, was mit der Zustimmung zu der vorangegangenen Fassung des Gesetzes „genehmigt“ wurde.

BVerfGE 37, 363 (380).

3. Zustimmungsbedürftigkeit der 11. Atomgesetznovelle

Die 11. Atomgesetznovelle bedurfte der Zustimmung des Bundesrates, weil sie sowohl die Auftragsverwaltung verlängerte (dazu unter 3.1) als auch den im Auftrag des Bundes auszuführenden Verwaltungsaufgaben nach dem Zweiten Abschnitt der Atomgesetzes eine wesentlich andere Bedeutung und Tragweite verliehen hat (dazu unter 3.2).

3.1. Verlängerung der Bundesauftragsverwaltung

Die 11. Atomgesetznovelle dehnte die zeitliche Reichweite der Bundesauftragsverwaltung beim Vollzug des Atomgesetzes aus. Die Laufzeitverlängerung stellte einen erneuten spürbaren und konkreten Eingriff in das System der Zuständigkeitsverteilung zwischen Bund und Ländern dar, dem der Bundesrat zustimmen musste.

Das Ausstiegsgesetz von 2002

Gesetz zur geordneten Beendigung der Kernenergienutzung zur gewerblichen Erzeugung von Elektrizität vom 22.04.2002, BGBl. I, 1351

hatte die Bundesauftragsverwaltung durch die Anordnung der geordneten Beendigung der Nutzung der Kernenergie zur gewerblichen Erzeugung von Elektrizität nach Maßgabe der in der Anlage 3 zum Atomgesetz festgelegten Strommengen zeitlich begrenzt und damit die Verwaltungsaufgabe der Länder umgestaltet. Die nicht ausdrücklich geänderten Vorschriften des Gesetzes über seinen Vollzug in Bundesauftragsverwaltung haben durch das Änderungsgesetz auch eine neue Bestimmung erfahren: Der Gesetzesvollzug ist seitdem auf eine geordnete Beendigung der Kernenergienutzung zur gewerblichen Erzeugung von Elektrizität ausgerichtet.

Mit dem Elften Gesetz zur Änderung des Atomgesetzes

vom 08.12.2010, BGBl. I S. 1814,

hat der Bundesgesetzgeber die Laufzeit der deutschen Kernkraftwerke nach der Begründung des Regierungsentwurfs des Gesetzes um durchschnittlich zwölf Jahre verlängert. Die durchschnittliche Laufzeit der Kernkraftwerke, die ihren Leistungsbetrieb bis einschließlich 1980 aufgenommen haben, wurde um acht Jahre verlängert, die der neueren Kernkraftwerke um 14 Jahre.

So Gesetzentwurf der Fraktionen CDU/CSU und FDP, BT-Drs. 17/3051, S. 1.

Diese erhebliche zeitliche Verlängerung der Laufzeit und damit der Kernaufgaben der Bundesauftragsverwaltung kann in Bezug auf die Grundentscheidung der Verfassung über die Verwaltungszuständigkeit der Länder nicht anders behandelt werden als eine erstmalige Anordnung der Bundesauftragsverwaltung. Weil in beiden Fällen bisher nicht bestehende Einschränkungen der Verwaltungshoheit der Länder durch die Weisungsbefugnisse und die anderen mit der Auftragsverwaltung verbundenen Ingerenzmöglichkeiten des Bundes in die Verwaltungshoheit der Länder begründet werden, ergibt sich allein aus der Verlängerung der Auftragsverwaltung die Zustimmungsbefähigung der Elften Atomgesetznovelle: Die Verlängerung der Laufzeit der Kernkraftwerke

durch die Erhöhung der Reststrommengen verlängerte zwingend auch die Zeit der staatlichen Aufsicht über die Kraftwerke, und zwar sowohl der Betriebsaufsicht (anstelle der Stilllegungsaufsicht im Verlängerungszeitraum) als auch der Stilllegungsaufsicht (anstelle der Beendigung jeglicher atomrechtlicher Verwaltungstätigkeiten).

Da die Aufsicht von den Ländern im Auftrag des Bundes ausgeführt wird, war mit der Verlängerung der Laufzeit der Kraftwerke auch eine Verlängerung der Auftragsverwaltung und damit der Beschränkung der Verwaltungshoheit der Länder verbunden, die nur mit Zustimmung des Bundesrates zulässig gewesen wäre.

3.2. Veränderte Bedeutung und Tragweite

Darüber hinaus war eine Zustimmung des Bundesrates zur Elften Atomgesetznovelle auch deswegen erforderlich, weil diese die Bedeutung und Tragweite der von Ländern im Auftrag des Bundes zu vollziehenden Verwaltungsaufgaben nach dem Atomgesetz wesentlich veränderte.

Die 11. Atomgesetznovelle führte eine wesentliche materielle Änderung des Gesetzes herbei. Hierdurch veränderten sich Bedeutung und Tragweite der gesetzlich übertragenen Vollzugsaufgaben im Hinblick auf die strukturell andersartige Verwaltungstätigkeit im Zeitraum der Verlängerung: Die Stilllegungsaufsicht wurde durch eine Betriebsaufsicht verdrängt. Die 11. Atomgesetznovelle übertrug den Landesbehörden schließlich eine neue Aufgabe ab dem Zeitpunkt, zu dem nach bisheriger Gesetzeslage die Stilllegungsaufsicht über das letzte Kernkraftwerk eines Bundeslandes endgültig beendet gewesen wäre.

Darüber hinaus veränderten sich die Verwaltungsaufgaben bereits vor diesem Zeitraum wesentlich in Bedeutung und Tragweite, weil sich die Aufsicht über den Leistungsbetrieb der Kernkraftwerke aufgrund mit der Laufzeitverlängerung verbundener neuer Sicherheitsanforderungen grundlegend neu gestaltete.

III. Zwischenergebnis

Ein Eingriff in den Schutzbereich von Art. 14 GG liegt nur insoweit vor, als der Gesetzgeber in § 7 Abs. 1 a) AtG Enddaten festgelegt

hat, mit deren Ablauf die Berechtigungen zum Leistungsbetrieb der Kernkraftwerke kraft Gesetz erlöschen. Diese Bestimmungen beschränken für die Zukunft das Nutzungsrecht der Anlagenbetreiber, das aus dem Eigentum an den Kernkraftwerken resultiert.

Die mit der 11. Atomgesetznovelle neu eingeführten zusätzlichen Reststrommengen sind hingegen mangels Zustimmung des Bundesrates nicht wirksam zugewiesen worden, so dass deren Streichung durch die 13. Atomgesetznovelle keinen Eingriff darstellen kann.

Selbst wenn man aber – entgegen unserer Rechtsauffassung – eine wirksame Zuweisung und darüber hinaus einen Eingriff in durch Art. 14 GG geschützte Rechtspositionen annehmen wollte, wäre der Eingriff jedenfalls verfassungsrechtlich gerechtfertigt.

B. Rechtfertigung

Soweit Grundrechtseingriffe vorliegen, sind diese ohne weiteren finanziellen Ausgleich verfassungsrechtlich gerechtfertigt. Dies gilt auch, wenn man – entgegen unserer Auffassung – in der Streichung der Reststrommengen durch die 13. Atomgesetznovelle einen Eingriff in durch Art. 14 GG geschützte Rechtspositionen sieht:

Die Regelungen der 13. Atomgesetznovelle sind in formeller Hinsicht verfassungsgemäß; insbesondere ist das Gesetz nicht wegen angeblicher Begründungsmängel verfassungswidrig (dazu unter I.). Der gesetzliche Eingriff stellt eine Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums im Sinne von Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG und nicht etwa eine Enteignung gemäß Art. 14 Abs. 3 GG dar (dazu unter II.). Diese Inhalts- und Schrankenbestimmungen verstoßen – auch ohne weiteren finanziellen Ausgleich – nicht gegen das Verhältnismäßigkeitsprinzip (dazu unter III.). Gründe des Vertrauensschutzes stehen der Verfassungsmäßigkeit der Regelungen nicht entgegen (dazu unter IV.). Schließlich hat der Gesetzgeber die Belange der Versorgungssicherheit und des Klimaschutzes nicht in verfassungswidriger Weise verkannt (dazu unter V.).

Für die Prüfung der verfassungsrechtlichen Rechtfertigung wird im Folgenden unterstellt, dass die zusätzlichen Rest-

strommengen der 11. Atomgesetznovelle – entgegen unserer Rechtsauffassung – wirksam eingeführt und erst durch die 13. Atomrechtsnovelle wieder gestrichen worden sind. Auch eine derartige Verkürzung wäre gerechtfertigt, wie unsere folgenden Ausführungen belegen.

I. Formelle Verfassungsmäßigkeit

Die 13. Atomgesetznovelle ist in formeller Hinsicht verfassungsgemäß zustande gekommen. Insbesondere stellt eine knappe Gesetzesbegründung keinen Verstoß gegen das Verfassungsrecht dar. Anders als das Recht der Europäischen Union (Art. 296 Abs. 2 AEUV) sieht das Grundgesetz keine Begründungspflicht für Gesetze vor. Auch aus allgemeinen Verfassungsprinzipien lässt sich eine Begründungspflicht für Legislativakte nicht ableiten. Denn eine fehlende oder knappe Begründung von Gesetzen wird durch die öffentliche Debatte, die die Gesetzgebung begleitet, kompensiert.

Schwarz/Bravidor, JZ 2011, 653 (657) mit Verweis auf *Waldhoff*, in: Festschrift für Isensee, 1995, 325 (334).

Diese öffentliche Debatte lässt sich im Falle von Gesetzen auch ohne Weiteres den öffentlich zugänglichen Gesetzesmaterialien entnehmen, sodass sich die Beweggründe des Gesetzgebers nicht allein mit Hilfe der amtlichen Begründung des Gesetzentwurfes, sondern auch anhand der Gesetzgebungsmaterialien nachvollziehen lassen. Zudem geht das Bundesverfassungsgericht davon aus, dass das Gericht bei der Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit auch Aspekte zu beachten hat, die in den Gesetzgebungsmaterialien keinen Niederschlag gefunden haben.

So ausdrücklich BVerfG, NJW 1998, 1776 (1777) mit Verweis auf BVerfGE 21, 292 (299); 33, 171 (186).

Daher leitet auch das Verfassungsgericht aus dem Grundgesetz nicht ab, eine Gesetzesbegründung müsse sämtliche Beweggründe des Gesetzgebers enthalten. Zudem handelt es sich bei „Gesetzesbegründungen“ in vielen Fällen um den Gesetzentwurf der Regierung, der nicht notwendig die Beweggründe des Gesetzgebers – also des Parlaments – im anschließenden Gesetzgebungsprozess zutreffend und umfassend beschreiben kann.

II. Einordnung des Eingriffs als Inhalts- und Schrankenbestimmung im Sinne von Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG

Anders als von den Beschwerdeführerinnen vorgetragen, stellt der gesetzliche Eingriff in das Nutzungsrecht der Anlagenbetreiber keine Enteignung im Sinne von Art. 14 Abs. 3 GG, sondern eine Inhalts- und Schrankenbestimmung im Sinne von Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG dar.

Mit Hilfe der neueren Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Abgrenzung dieser beiden Eingriffskategorien lässt sich der Eingriff im vorliegenden Fall als Inhalts- und Schrankenbestimmung und nicht als Enteignung einordnen. Zum Enteignungsbegriff hat das Bundesverfassungsgericht ausdrücklich festgestellt:

„Die Enteignung setzt den Entzug konkreter Rechtspositionen voraus, aber nicht jeder Entzug ist eine Enteignung im Sinne von Art. 14 Abs. 3 GG. Diese ist beschränkt auf solche Fälle, in denen Güter hoheitlich beschafft werden, mit denen ein konkretes, der Erfüllung öffentlicher Aufgaben dienendes Vorhaben durchgeführt werden soll (vgl. BVerfGE 38, 175 (179 f.).“

BVerfGE 104, 1 (9 f.); Rechtsprechung fortgeführt in BVerfGE 115, 97 (111 f.); BVerfG, NVwZ 2009, 1158 (1159 f.).

Charakteristisch für eine Enteignung ist damit jedenfalls, dass der Staat gegen den Privateigentümer vorgeht, weil er dessen Eigentum für einen öffentlichen Zweck braucht, d.h. in irgendeiner Weise nutzen will.

So bereits BVerfGE 20, 351 (359).

Nur wenn das Enteignungsobjekt für einen öffentlichen Zweck benutzt wird, ist zudem die generelle Anordnung einer Entschädigung durch Art. 14 Abs. 3 GG gerechtfertigt, da nicht mehr der Eigentümer, sondern zum Wohle der Allgemeinheit ein anderer aus dem entzogenen Eigentum Nutzen schöpft.

Diese Charakteristika sind nicht gegeben, wenn der Staat Eigentum entzieht, nicht um den Gegenstand anderweitig zu nutzen, sondern um Gefahren abzuwehren, die von den entzogenen Sachen selbst ausgehen. In solche Konstellationen hat das Bundesverfassungsgericht seit jeher keine Enteignung angenommen.

Vgl. Eingehend BVerfGE 20, 351 (359) – Tötung seuchenverdächtiger Tiere; BVerfGE 102, 1 (15 f.) – Sanierung gefährdender Grundstücke sowie BVerfGE 22, 387 (422); BVerfGE 110, 1 (24) zum Verlust des Eigentums als strafrechtliche Nebenfolge.

Entzieht der Staat das Eigentum, weil von den Gegenständen selbst Gefahren ausgehen, erscheint zudem die generelle Entschädigungsanordnung des Art. 14 Abs. 3 GG nicht passend. Denn typischerweise fällt es allein in die Risikosphäre des Eigentümers, dass von seinem Eigentum Nachteile für die Allgemeinheit ausgehen. Eine Entschädigung für das Abstellen der Gefährdung ist dann regelmäßig nicht geboten.

Bei dem Entzug der Berechtigungen zum Leistungsbetrieb der Kernkraftwerke geht es dem Staat nicht darum, Güter zu beschaffen. Auch möchte der Staat die Anlagen nicht entziehen, damit er oder Dritte sie nutzen können. Vielmehr soll die zivile Nutzung der Kernkraft zur Energieerzeugung in Zukunft für jedermann untersagt sein, da der Gesetzgeber die von den Anlagen ausgehenden Risiken und Nachteile der Kernkraftnutzung auf Dauer für nicht hinnehmbar hält. Der Gesetzgeber entzieht also Eigentumspositionen, da er die betroffenen Anlagen für auf Dauer zu gefährlich hält, nicht aber, weil er mit dem entzogenen Eigentum anderweitig öffentliche Aufgaben erfüllen will. Richtigerweise ist daher nicht von einer Enteignung, sondern von einer Inhalts- und Schrankenbestimmung im Sinne von Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG auszugehen.

Vgl. aus der neueren Literatur u. a. *Däuper/Michaels/Voß*, ZNER 2011, 375 (377 f.); *Kloepfer*, DVBl 2011, 1437 (1439); gründliche Analyse der älteren Rechtsprechung bei *Roller*, in: *Roßnagel/Roller*, Die Beendigung der Kernenergienutzung durch Gesetz, 1998, S. 86 ff.; ebenso *Koch*, NJW 2000, 1529 (1530 ff.) m.w.N.

Der Annahme einer Inhalts- und Schrankenbestimmung, die Rechte und Pflichten der Eigentümer generell und abstrakt regeln, steht nicht entgegen, dass der Gesetzgeber durch die 13. Atomgesetznovelle die Reststrommengen und die Befristungen für die Kernkraftwerke im Einzelnen regelt. Denn diese Regelungen betreffen alle denkbaren Adressaten der Neuregelung des Rechtsgebiets. Daher liegt im Ergebnis eine umfassende Bestimmung des Inhalts des Eigentums an Kernkraftwerken für die Erzeugung elektrischen

Stroms für die Zukunft vor. Dies aber entspricht den Charakteristika einer Inhalts- und Schrankenbestimmung.

Zu diesen typischen Merkmalen vgl. BVerfGE 72, 66 (76) mit Verweis auf BVerfGE 52, 1 (27); 58, 137 (144 f.); 58, 300 (330).

Der Gesetzgeber der 13. Atomgesetznovelle musste daher nur die verfassungsrechtlichen Anforderungen für die Rechtfertigung einer Inhalts- und Schrankenbestimmung beachten und nicht die Anforderungen für eine Enteignung.

III. Kein Verstoß der Inhalts- und Schrankenbestimmungen gegen das Verhältnismäßigkeitsprinzip

Die gesetzliche Verkürzung der Nutzungsrechte der Anlagenbetreiber sind – auch ohne weiteren finanziellen Ausgleich – mit dem Prinzip der Verhältnismäßigkeit vereinbar. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts müssen Inhalts- und Schrankenbestimmungen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit beachten.

BVerfGE 75, 78 (97 f.); 76, 220 (238); 92, 262 (273); 110, 1 (28).

Der Gesetzgeber ist danach verpflichtet, bei der Schrankenziehung des Eigentums die Belange der Gemeinschaft und die eigentumsrechtlich geschützten Individualinteressen in ein ausgewogenes Verhältnis zu bringen. Die Gegenstandsbeeinträchtigung des Eigentums muss zur Verfolgung der Zwecke des Gesetzgebers geeignet, erforderlich sowie verhältnismäßig und damit zumutbar erscheinen.

Vgl. BVerfGE 87, 114 (138); 91, 294 (308); 112, 93 (109); 114, 1 (59).

Hinsichtlich dieser Voraussetzungen der Verhältnismäßigkeit hat der Gesetzgeber einen erheblichen Beurteilungs- und Prognosespielraum.

BVerfGE 110, 177 (194) m.w.N. aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts.

Insbesondere für die Prognose im Hinblick auf Gefahren für die Allgemeinheit billigt das Bundesverfassungsgericht dem Gesetz-

geber einen weiten Prognose- und Einschätzungsspielraum zu.
Bei

„der Prognose und Einschätzung gewisser der Allgemeinheit drohender Gefahren, zu deren Verhütung der Gesetzgeber glaubt tätig werden zu müssen, billigt ihm die Verfassung einen Beurteilungsspielraum zu, den er nur dann überschreitet, wenn seine Erwägungen so offensichtlich fehlsam sind, daß sie vernünftigerweise keine Grundlage für gesetzgeberische Maßnahmen abgeben können.“

BVerfGE 30, 292 (317); 25, 1 (12, 17).

1. Legitimer Zweck

Der Gesetzgeber verfolgt mit dem (wieder) vorgezogenen Atomausstieg legitime Zwecke des Gemeinwohls. Laut der Gesetzesbegründung erfolgt der frühere Ausstieg in erster Linie aus Sicherheitsgründen. Angesichts der nuklearen Folgen der Erdbebenkatastrophe in Japan hat der Gesetzgeber beschlossen, die Nutzung der Kernenergie zum frühestmöglichen Zeitpunkt zu beenden.

„Mit der Einführung eines festgelegten Enddatums für die Nutzung der Kernenergie zur gewerblichen Erzeugung von Elektrizität werden die Konsequenzen aus den Ereignissen in Japan und der daran anknüpfenden Überprüfung und gesellschaftspolitischen Diskussion in Deutschland gezogen und für alle Beteiligten zusätzliche Planungssicherheit geschaffen.“

Gesetzentwurf der Fraktionen CDU/CSU und FDP, BT-Drs. 17/6070, S. 5.

Der Gesetzgeber verfolgt also zum einen das Ziel, die Wahrscheinlichkeit eines atomaren Unfalls mit verheerenden Folgen weiter zu verringern, indem die Nutzungsdauer der Kernkraftwerke stärker als vorher beschränkt wird.

Die Verminderung von Unfallrisiken im Zusammenhang mit dem Betrieb von Kernkraftwerken ist aber nur eines neben anderen Zielen. Die Begründung des Gesetzentwurfs der 13. Atomgesetznovelle verweist insofern auf die Begründung des Entwurfs des Gesetzes zur geordneten Beendigung der Kernenergienutzung zur gewerblichen Erzeugung von Elektrizität aus dem Jahre 2001 und zählt ausdrücklich neben den zu bekämpfenden **Risiken des Betriebs von Kernkraftwerken**, die **Risiken der**

Entsorgung radioaktiver Abfälle und des Missbrauchs von Kernbrennstoffen auf.

Gesetzentwurf der Fraktionen CDU/CSU und FDP, BT-Drs. 17/6070, S. 5 f. mit Verweis auf den Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und Bündnis'90/Die Grünen, BT-Drs. 14/6890.

Die in Bezug genommene Gesetzesbegründung aus dem Jahre 2001 führt zu den gesetzlichen Zielen erläuternd aus:

„Der Schutz des Lebens und der körperlichen Unversehrtheit, eingeschlossen die Gesundheit der Bevölkerung (Artikel 2 Abs. 2 Satz 1 in Verbindung mit Artikel 1 Abs. 1 Satz 2 des Grundgesetzes), und der Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen auch für künftige Generationen (Artikel 20a des Grundgesetzes) sind verfassungsrechtlich geboten. Die Bewahrung dieser Verfassungsgüter rechtfertigt grundsätzlich Eingriffe in Rechte der Betreiber von kerntechnischen Anlagen. [...]

*Das Gesetz verfolgt mit der zukünftigen **Vermeidung bzw. Minderung der mit der Kernenergienutzung verbundenen Risiken** überragend wichtige Belange des Gemeinwohls. Die weitere Nutzung der Kernenergie zur gewerblichen Elektrizitätserzeugung soll auf Grund der mit ihr verbundenen Risiken trotz des international gesehen hohen Sicherheitsniveaus der deutschen Anlagen nur noch für einen begrenzten Zeitraum hingenommen werden. Im Hinblick auf das bei einem **Unfall mögliche Schadensausmaß** hält die Bundesregierung das bisher vom Gesetzgeber als sozialadäquat hingenommene „Restrisiko“ der gewerblichen Nutzung der Kernenergie nur noch für einen begrenzten Zeitraum für tolerabel. Auch die **Risiken der Entsorgung** und der Wiederaufarbeitung bestrahlter Brennelemente sowie des **Missbrauchs von Kernbrennstoffen** erfordern nach Auffassung der Bundesregierung eine baldige und endgültige Beendigung der Kernenergienutzung zur gewerblichen Elektrizitätserzeugung.*

Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und Bündnis'90/Die Grünen, BT-Drs. 14/6890, S. 14 (Hervorhebungen nur hier).

Auch der Gesetzgeber der 13. Atomgesetznovelle verfolgt also durch den (wieder) beschleunigten Atomausstieg den Zweck, die verschiedenen mit der Kernenergie verbundenen Risiken zu vermeiden bzw. zu verringern. Es handelt sich dabei nach der Aufzählung des Gesetzgebers um die Risiken des Betriebs von Kernkraftwerken, die Risiken der Entsorgung radioaktiver Abfälle und des Missbrauchs von Kernbrennstoffen.

Wie aus der Gesetzesbegründung deutlich wird, verfolgt der Gesetzgeber mit dem Zweck der Risikoverringerung das übergeordnete Ziel, insbesondere Leben und körperliche Unversehrtheit der Bevölkerung (Art. 2 Abs. 1 GG) sowie die natürlichen Lebensgrundlagen (Art. 20a GG) gegenwärtiger und künftiger Generationen zu schützen.

2. Eignung zur Zweckerreichung

Die Verkürzung des Nutzungsrechts an den Kernkraftwerken ist geeignet, den Zweck der Risikoverringerung zu erreichen. Eine staatliche Maßnahme ist bereits dann zur Erreichung eines Zwecks geeignet, wenn die Herbeiführung des angestrebten Erfolgs zumindest als möglich erscheint. Die staatliche Maßnahme darf lediglich nicht objektiv untauglich zur Zweckerreichung sein. Insofern ist es bereits ausreichend, wenn die staatliche Maßnahme in irgendeiner Weise förderlich für die Zweckerreichung ist.

Vgl. BVerfGE 67, 157 (175); 96, 10 (23) m.w.N. aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts.

Im Vergleich zur Rechtslage nach der 11. Atomgesetznovelle führt die 13. Atomgesetznovelle die Reststrommengen wieder auf das im Jahre 2002 festgesetzte Niveau zurück und bestimmt erstmals feste Endtermine für den Betrieb von Kernkraftwerken. Dadurch wird der Zeitraum für die zivile Nutzung der Kernkraft enger gezogen, sodass die risikobehaftete Technologie nur noch für einen kürzeren Zeitraum eingesetzt werden darf.

Zum einen wird dadurch das Risiko eines atomaren Unfalls mit gegebenenfalls unbeherrschbaren Gefahren für Leben und Gesundheit der Bevölkerung auf diesen absehbaren Zeitraum begrenzt und dadurch im Vergleich zu längeren Laufzeiten verringert. Auch wenn die Wahrscheinlichkeit eines Reaktorunfalls mit katastrophalen Ausmaßen in Deutschland derzeit als gering eingestuft wird, lässt sich ein Unfall doch nicht sicher ausschließen. Dies gilt insbesondere, weil in den Wahrscheinlichkeitsberechnungen Umstände berücksichtigt werden müssen, die sich letztlich einer zuverlässigen Berechnung prinzipiell entziehen, wie die Möglichkeit menschlicher Fehler, Sabotage oder Terrorismus.

Vgl. *Roßnagel*, in: *Roßnagel/Roller*, Die Beendigung der Kernenergienutzung durch Gesetz, 1998, S. 18.

Die Verkürzung von Restlaufzeiten ist daher ein Gewinn an Sicherheit vor Unfällen.

Zum anderen wird durch die Kürzung der insgesamt zu produzierenden Strommenge auch die Zahl der abgebrannten Brennelemente deutlich reduziert, sodass die Risiken der Entsorgung und des Missbrauchs von Kernmaterial weiter verringert werden.

Daran ändert auch die Tatsache nichts, dass in einigen Nachbarländern der Bundesrepublik Deutschland weiterhin Kernkraftwerke betrieben werden. Zum einen kann der deutsche Gesetzgeber von vornherein nur auf seinem Hoheitsgebiet eine Risikominimierung bewirken. Zum anderen reicht es aus, wenn der Gesetzgeber eine Risikoverringering herbeiführt. Ein vollständiger Risikoausschluss wird von dem Gebot der Geeignetheit nicht gefordert.

Vgl. *Koch*, NJW 2000, 1529 (1533); *Bruch/Greve*, DÖV 2011, 794 (798); darauf beziehungsweise *Kloepfer*, DVBl 2011, 1437 (1440 f.).

3. Erforderlichkeit

Die Regelung der 13. Atomgesetznovelle trägt ferner dem Gebot der Erforderlichkeit Rechnung. Eine Maßnahme ist nach Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts erforderlich, wenn sich der Zweck der staatlichen Maßnahme nicht durch ein anderes, im Wesentlichen gleich wirksames Mittel erreichen lässt, das das betroffene Grundrecht weniger stark einschränkt.

Vgl. BVerfGE 30, 292 (316); 78, 38 (50); 90, 145 (172).

Nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichts hat der Gesetzgeber bei wirtschaftsordnenden Maßnahmen im Hinblick auf die Erforderlichkeit einen weiten Ermessensspielraum:

„Dabei ist zu berücksichtigen, dass dem Gesetzgeber bei wirtschaftsordnenden Maßnahmen, die den Freiheitsspielraum für die wirtschaftlich tätigen Individuen einengen, hinsichtlich der Auswahl und technischen Gestaltung dieser Maßnahmen ein weiter Bereich des Ermessens zusteht; nicht jeder einzelne Vorzug einer anderen Lösung gegenüber der vom Gesetzgeber gewählten muß schon zu deren Verfassungswidrigkeit führen. Die sachliche Gleichwertigkeit zur Zweckerreichung muß vielmehr bei dem als Alternative

vorgeschlagenen geringeren Eingriff in jeder Hinsicht eindeutig feststehen.“

BVerfGE 30, 292 (319); 25, 1 (19 f.).

Ein milderes, aber im Wesentlichen gleich effektives Mittel ist im vorliegenden Fall nicht gegeben. Schon bei einer zeitlich längeren Betriebsdauer ohne feste zeitliche Befristung wären die Risiken eines – nie mit letzter Sicherheit auszuschließenden – Unfalls im Vergleich höher und nicht durch zusätzliche Sicherheitsmaßnahmen gleich wirksam zu kompensieren. Denn der Nichtbetrieb eines Kernkraftwerks beugt Unfallrisiken wirksamer vor als der Betrieb eines Kernkraftwerks unter erhöhten Sicherheitsstandards und strengerer Verwaltungskontrolle.

Kloepfer, DVBl 2011, 1437 (1441); Ewer, NVwZ 2011, 1035 (1037); eingehend Roller, in: Roßnagel/Roller, Die Beendigung der Kernenergienutzung durch Gesetz, 1998, S. 18.

Ferner wären bei längeren Laufzeiten und erhöhten Reststrommengen die Risiken der Entsorgung und des Missbrauchs von Kernmaterial nicht in gleich effektiver Weise verringert. Allein die wesentlich größere Zahl abgebrannter Brennelemente bei erhöhten Reststrommengen birgt insofern zusätzliches Risikopotential.

4. Angemessenheit (Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne)

Die Verkürzung des Nutzungsrechts an den Kernkraftwerken ist – auch ohne zusätzlichen finanziellen Ausgleich – angemessen und für die Beschwerdeführerinnen zumutbar.

Das Verhältnismäßigkeitsprinzip im engeren Sinne verlangt, dass die Belastung des Eigentümers in einem angemessenen Verhältnis zu den mit der Regelung verfolgten Interessen stehen und damit zumutbar sein muss. Die Schwere des Eingriffs darf bei einer Gesamtabwägung also nicht außer Verhältnis zu dem Gewicht der ihn rechtfertigenden Gründe stehen.

BVerfGE 118, 168 (195) m.w.N. aus der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts.

Gerade in diesem Zusammenhang ist auf die Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers hinzuweisen. Es ist in erster Linie Aufgabe des demokratisch legitimierten Gesetzgebers gesell-

schaftliche Interessenkonflikte zu bewerten und durch Gesetze zu regeln. Eine Aufhebung der Abwägungsentscheidung des Gesetzgebers als fehlerhaft kommt daher nur in Betracht, wenn dem Gesetzgeber bei der Abwägung eine krasse Fehleinschätzung unterläuft.

Für die Beurteilung der Angemessenheit ist einerseits die Belastung der betroffenen Eigentümer zu bewerten. Dabei sind die Art und Schwere der Beeinträchtigung sowie die Schutzwürdigkeit des Eigentums im konkreten Einzelfall zu berücksichtigen. Andererseits ist die Bedeutung des Eingriffs für die Allgemeinwohlbelange festzustellen. Diese Befunde sind gegeneinander abzuwägen.

Vgl. nur *Jarass*, in: *Jarass/Pieroth*, Grundgesetz Kommentar, 12. Auf. 2012, Art. 20 Rn. 86 mit zahlreichen Nachweisen aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts.

Im vorliegenden Fall ergibt diese Gesamtabwägung, dass den Beschwerdeführerinnen die Beschränkung ihres Nutzungsrechts an den Kernkraftwerken zumutbar ist.

Zum einen hat der Eigentumseingriff für die Förderung der Gemeinwohlbelange, die der Gesetzgeber durch den beschleunigten Atomausstieg schützen will, eine weitreichende Bedeutung (dazu unter 4.1). Zum anderen erscheinen die Nachteile für die belasteten Eigentümer – auch ohne zusätzlichen finanziellen Ausgleich – aus mehreren Gründen angemessen (dazu unter 4.2).

4.1. Weitreichende Förderung der geschützten Gemeinwohlbelange durch den Eingriff

Die Angemessenheit der (erneuten) Verkürzung der Nutzungsbeziehung an den Kernkraftwerken durch die 13. Atomgesetznovelle ergibt sich zunächst aus dem überragenden Gewicht der Gemeinwohlbelange, die der Gesetzgeber im vorliegenden Fall durch den Eingriff in das Eigentum schützen will (dazu unter a)). Die Nutzung der Kernenergie zur Stromerzeugung birgt große Risiken für diese Gemeinwohlbelange. Dies hat bereits den Gesetzgeber des Jahres 2002 zum Ausstieg bewogen; der Gesetzgeber der 13. Atomgesetznovelle hat sich dieser Einschätzung angeschlossen, die auch durch neuere Forschungsergebnisse untermauert wird (dazu unter b)). Die Streichung der zusätzlichen Rest-

strommengen und die zeitliche Befristung der Betriebsgenehmigungen verringern die Risiken der Kernenergienutzung ganz erheblich und fördern die Gemeinwohlbelange in weitreichendem Umfang (dazu unter c)).

a) Überrasingendes Gewicht der geschützten Gemeinwohlbelange

Wie oben (unter Teil 2. B. III. 1) ausgeführt, verfolgt der Gesetzgeber mit dem Zweck der Risikoverringering das übergeordnete Ziel, insbesondere Leben und körperliche Unversehrtheit der Bevölkerung (Art. 2 Abs. 2 GG) sowie die natürlichen Lebensgrundlagen (Art. 20a GG) gegenwärtiger und künftiger Generationen zu schützen. Es handelt sich hierbei um Verfassungsgüter von überragendem Gewicht, die weitreichende Eingriffe in die Eigentums-garantie rechtfertigen können. Das Leben stellt innerhalb der grundgesetzlichen Ordnung einen Höchstwert dar.

BVerfGE 49, 24 (53); 115, 118 (139).

Auch im Bereich der körperlichen Unversehrtheit hat das Grundrecht besonderes Gewicht.

BVerfGE 128, 282 (302).

Aus Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG ergibt sich zudem eine besondere Pflicht für den Staat, das Leben und die körperliche Unversehrtheit des Einzelnen zu schützen.

BVerfGE 46, 160 (164); 77, 170 (214); 115, 320 (346).

Bei der Erfüllung dieser Schutzpflicht hat der Staat zudem einen erheblichen Gestaltungsspielraum.

BVerfGE 56, 54 (80 ff.); 77, 170 (214 f.); 79, 174 (202).

Das Gebot des Art. 20a GG verpflichtet den Gesetzgeber zum Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen auch für künftige Generationen. Der darin erwähnte Vorbehalt der „verfassungsmäßigen Ordnung“ bringt die prinzipielle Gleichordnung des Umweltschutzes mit anderen Verfassungsrechtsgütern zum Ausdruck. Daher rechtfertigt auch die Gewährleistung des Art. 20a GG Beschränkungen der Eigentums-garantie.

BVerfGE 102, 1 (18).

b) **Gefährdung** der Gemeinwohlbelange durch Kernenergienutzung

Die Nutzung der Kernenergie zur Stromerzeugung birgt **große Gefahren** für diese Gemeinwohlbelange. Dies hat bereits den Gesetzgeber des Jahres 2002 zum Ausstieg bewogen; der Gesetzgeber der 13. Atomgesetznovelle hat sich dieser Einschätzung angeschlossen (dazu **aa**). Auch neuere Forschungsergebnisse bestätigen diese Einschätzung (dazu **bb**).

aa) **Einschätzung des Gesetzgebers**

Die Gesetzesbegründung zur 13. Atomgesetznovelle verweist auf die **Risiken des Betriebs von Kernkraftwerken**, der Entsorgung radioaktiver **Abfälle** und des **Missbrauchs von Kernbrennstoffen**, die bereits den Gesetzgeber im Jahre 2002 veranlasst haben, die Nutzung der Kernenergie zu beschränken.

Gesetzentwurf der Fraktionen CDU/CSU und FDP, BT-Drs. 17/6070, S. 5 f. mit Verweis auf Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und Bündnis'90/Die Grünen, BT-Drs. 14/6890.

Die in Bezug genommene Begründung des Gesetzgebers im Jahre 2002 erläutert diese Risiken näher. Zu den **Gefahren atomarer Unfälle beim Betrieb von Kraftwerken** führt die Begründung aus:

*„Auch wenn gemäß dem deutschen Atomgesetz nach dem Stand von Wissenschaft und Technik Vorsorge gegen mögliche Schäden durch den Betrieb der Anlagen getroffen ist und auf dieser Grundlage in Deutschland ein, im internationalen Vergleich gesehen, hohes Schutzniveau gewährleistet ist, lässt sich die **Möglichkeit von Unfällen mit großen Freisetzungen nicht völlig ausschließen**. Die bisherigen Erfahrungen zeigen auch, dass **neue Risiken** erkannt werden können. So wird **menschliches Fehlverhalten** im Zusammenhang mit komplexen Betriebsabläufen und auftretenden Fehlern der Anlage immer ein Risikofaktor bleiben.*

*Die Erfahrung hat gezeigt, dass sich bei einem Unfall freigesetzte radioaktive Stoffe in Abhängigkeit von den Ausbreitungsbedingungen nicht nur auf einer bestimmten Fläche in der Umgebung verteilen, **sondern großräumig zu einer Kontamination von Umweltmedien und einer Strahlenexposition der Bevölkerung führen können**. Zum Schutz der menschlichen Gesundheit und anderer wichtiger Gemeinschaftsgüter werden mit dem Gesetz deshalb die Wei-*

chen für eine geordnete, sichere Beendigung der Stromerzeugung aus Kernenergie gestellt.

Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und Bündnis'90/Die Grünen, BT-Drs. 14/6890, S. 14 (Hervorhebungen nur hier).

Diese Gründe gelten unverändert fort. Sie haben durch die atomare Katastrophe von Fukushima eine dramatische empirische Bestätigung erfahren. Auch dort hat eine Naturkatastrophe im Zusammenwirken mit menschlichem Fehlverhalten zu einer großräumigen Kontamination von Umweltmedien und einer Strahlenexposition der Bevölkerung geführt. Dies hat die im Jahre 2002 noch skeptische Opposition und heutige Parlamentsmehrheit zu den gleichen Überzeugungen wie den Gesetzgeber des Jahres 2002 kommen lassen.

In diesem Zusammenhang überzeugt es in keiner Weise, wenn die Beschwerdeführerinnen zur Verteidigung der Kernenergienutzung vortragen, in Fukushima habe sich nicht das „generelle Restrisiko“ verwirklicht, sondern eine „höchst verantwortungslose, individuelle, auf diesen Einzelfall beschränkte Missachtung essentieller Sicherheitsanforderungen“. Deutsche Kernkraftwerke seien hingegen sicher.

In Fukushima ist genau das eingetreten, was schon der Gesetzgeber des Jahres 2002 mit großer Klarheit zum Ausdruck gebracht hat. Die Kernenergienutzung ist u. a. deshalb so gefährlich, gerade weil sie von Menschen gesteuert wird und Menschen früher oder später Fehler begehen:

*„[...] Die bisherigen Erfahrungen zeigen auch, dass neue Risiken erkannt werden können. **So wird menschliches Fehlverhalten im Zusammenhang mit komplexen Betriebsabläufen und auftretenden Fehlern der Anlage immer ein Risikofaktor bleiben.** [...]“*

Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und Bündnis'90/Die Grünen, BT-Drs. 14/6890, S. 14 (Hervorhebung nur hier).

Diese Einschätzung ist in Fukushima traurige Realität geworden; und auch in Deutschland verhalten sich Menschen mitunter fehl.

Neben dem Risiko atomarer Unfälle beim Betrieb von Kernkraftwerken bringt die Nutzung der Kernenergie weitere Gefahren mit sich:

Zu den **Risiken der Endlagerung** hat bereits der Gesetzgeber des Jahres 2002, auf dessen Begründung sich der Gesetzgeber der 13. Atomgesetznovelle bezieht, ausgeführt:

„Der Schutz von Leben, körperlicher Unversehrtheit, Gesundheit der Bevölkerung und der natürlichen Lebensgrundlagen auch für künftige Generationen gebietet, radioaktive Abfälle für „immer“ sicher von der Biosphäre getrennt aufzubewahren. Dabei steht die mögliche Strahlenbelastung über sehr lange Zeiträume hin und damit die Langzeitsicherheit der erforderlichen Endlagerung im Vordergrund. Das Problem der atomaren Entsorgung hochradioaktiver Abfälle ist weltweit praktisch zurzeit noch nicht gelöst. Die radioaktiven Abfälle können die Nachwelt belasten. Das Gesetz begrenzt deshalb das Entstehen weiteren radioaktiven Abfalls.“

Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und Bündnis'90/Die Grünen, BT-Drs. 14/6890, S. 14.

Die erwähnte Gesetzesbegründung benennt weitere Risiken:

*Auch die **Risiken der Entsorgung** und der Wiederaufarbeitung bestrahlter Brennelemente sowie des **Missbrauchs von Kernbrennstoffen** erfordern nach Auffassung der Bundesregierung eine baldige und endgültige Beendigung der Kernenergienutzung zur gewerblichen Elektrizitätserzeugung.*

Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und Bündnis'90/Die Grünen, BT-Drs. 14/6890, S. 14 (Hervorhebungen nur hier).

bb) Bestätigung durch wissenschaftliche Erkenntnisse

Die Risikoanalyse des Gesetzgebers wird durch zahlreiche wissenschaftliche Untersuchungen älteren und jüngeren Datums belegt. Es ist nicht Aufgabe dieser Stellungnahme, ein umfassendes Bild aller Studien zu zeichnen. Beispielhaft sei aber auf die im Folgenden angeführten Untersuchungen hingewiesen.

(1) Risiken atomarer Unfälle

Das Risiko eines atomaren Unfalls besteht fortlaufend; sei es durch den Betrieb eines Kernkraftwerks selbst oder durch äußere Einwirkungen. Dabei wären die Auswirkungen eines solchen Ereignisses folgenschwer:

„Durch einen schweren Reaktorunfall können weite Landstriche unbewohnbar werden, die gesundheitlichen, sozialen und ökonomischen Folgen wären katastrophal.“

Institut für angewandte Ökologie (Öko-Institut e.V.), Streitpunkt Kernenergie, 2. Aufl. April 2011, S. 1, beigefügt als **Anlage 3**.

Wie zahlreiche Studien belegen, besteht ein **unzureichender Schutz der Atomkraftwerke gegen Flugzeugabstürze oder terroristische Angriffe**. Dass ein gezielter Anflug auf jedes deutsche Reaktorgebäude grundsätzlich möglich ist, zeigt eine vertrauliche Studie der Internationalen Länderkommission Kerntechnik auf. Durch einen solchen Flugzeugabsturz auf **Bibilis A oder B** würde es zu

„Zerstörungen an dem betroffenen Reaktorgebäude und damit zu sehr hohen Freisetzungen von Radioaktivität in die Umgebung [kommen]...“.

Internationale Länderkommission Kerntechnik, Untersuchungen zum gezielten Absturz eines großen Verkehrsflugzeuges auf Kernkraftwerke, Ergebnisse aus den Gutachten, November 2002, S. 3, beigefügt als **Anlage 4**.

Die Studie gelangt zu dem Ergebnis, dass von den (damals) 19 betriebenen Kernkraftwerken nur drei eine bauliche Ausgestaltung aufweisen, die einem gezielten Flugzeugabsturz standhalten könnten. Bei allen anderen Kraftwerken sei bei einem Aufprall mit schweren bis katastrophalen Freisetzungen radioaktiver Stoffe zu rechnen.

Die bestehenden Schwachstellen der allgemeinen Luftsicherheit hat auch eine Studie des Greenpeace e.V. aus dem Jahre 2010 aufgeführt. Eine so begünstigte Gefährdung sei

„aufgrund der geringen Wandstärke der Reaktorgebäude bei älteren Atomkraftwerken [...] durch einen Terrorangriff aus der Luft besonders hoch.“

Greenpeace e.V., Terrorangriffe aus der Luft auf (ältere) deutsche Atomkraftwerke, September 2010, S. 31, beigefügt als **Anlage 5**.

Eine Studie von Januar 2010 kommt am Beispiel des Kernkraftwerks Isar 1 zu folgendem Ergebnis:

*„Beim Absturz eines Verkehrsflugzeugs auf Isar 1 oder einen vergleichbaren Reaktor kommt es zur **katastrophalen Freisetzung radioaktiver Stoffe**. [...] Tritt die nach einem Flugzeugabsturz zu erwartende Kernschmelze und damit die katastrophale Freisetzung ein, werden die Eingreifrichtwerte für Evakuierung und Umsiedlung der Bevölkerung noch in 15*

km um Größenordnungen überschritten. Auch die Bevölkerung in mehr als 100 km Entfernung wird davon noch stark betroffen sein.“

Intac, Stellungnahme über Sicherheitsprobleme älterer Atomkraftwerke, Beispiel Isar 1, Januar 2010, S. 10 f, beige-fügt als **Anlage 6** (Hervorhebung nur hier).

Aber auch gegen **terroristische Angriffe, die nicht aus der Luft kommen**, besteht kein hinreichender Schutz. So betont eine aktuelle, von Greenpeace e.V. in Auftrag gegebene Studie die Gefährlichkeit von bodengeführten, panzerbrechenden Waffensystemen, gegen die insbesondere die älteren Atomkraftwerke nicht ausreichend geschützt seien.

Greenpeace e.V., Terrorangriff mit einer panzerbrechenden Waffe (AT-14 Kornet-E) auf (ältere) deutsche Atomkraftwerke, September 2010, beige-fügt als **Anlage 7**.

Neben den Risiken, die mit einem gezielten Angriff auf ein Atomkraftwerk verbunden sind, sind auch diejenigen **anderweitig verursachter atomarer Unfälle** zu berücksichtigen und in die Abwägung mit einzubeziehen. Diesbezüglich ist das Max-Planck-Institut für Chemie in einer neuen Studie vom Mai 2012 zu der Einschätzung gelangt, dass die bisher angenommene Eintrittswahrscheinlichkeit eines solchen Unfalls als zu gering angesetzt wurde. Anhand der Laufzeiten aller zivilen Kernreaktoren weltweit wurde errechnet, dass nukleare Unfälle

„...etwa einmal in 10 bis 20 Jahren auftreten können und damit 200 mal häufiger [...] als in der Vergangenheit geschätzt.“

Pressemeldung zur Studie des Max-Planck-Instituts für Chemie vom 22. Mai 2012, S. 1, beige-fügt als **Anlage 8**.

Die allgemeinen Auswirkungen eines solchen Unfalls wurden am Beispiel des Atomkraftwerks Neckarwestheim 1 in einer weiteren Studie aus dem Jahre 2011 untersucht. Darin werden erhebliche gesundheitliche Schäden durch Strahlungen ausgemacht.

Greenpeace e.V., Auswirkungen eines schweren Unfalls im Atomkraftwerk Neckarwestheim 1, Februar 2011, beige-fügt als **Anlage 9**.

Schließlich steht die Sicherheit der Atomkraftwerke auch mit Blick auf die **Folgen eines Erdbebens** in Frage. Insbesondere die älte-

ren Atomkraftwerke sehen sich dem Vorwurf unzureichender Störfallbeherrschung ausgesetzt.

Vgl. *Wolfgang Renneberg*, Risiken alter Kernkraftwerke, Juni 2010, S. 28 und 37, beigefügt als **Anlage 10**.

Diese nur beispielhaft angeführten Studien belegen, dass allein der Betrieb eines Atomkraftwerks mit zahlreichen Risiken verbunden ist.

(2) Risiken der Entsorgung atomaren Abfalls

Die Gefährlichkeit und Tragweite der Kernenergienutzung erschöpft sich indes nicht in den Risiken des Reaktorbetriebs. Auch die dem Betrieb von Atomkraftwerken notwendig vor- und nachgelagerten Prozesse bergen beträchtliche Risiken. Die durch die Kernspaltung sowie durch die Wiederaufarbeitung von Kernbrennstoffen produzierten **hochradioaktiven Abfälle** müssen dauerhaft sicher behandelt und gelagert werden. Wegen der langen Halbwertszeiten der radioaktiven Abfälle führt dies auf unabsehbare Zeit zu einem beträchtlichen Aufwand und dadurch bedingten „Ewigkeitskosten“.

Die Diskussion über die Endlagerung der hochradioaktiven Abfälle in Deutschland ist seit langem festgefahren und hat bislang nicht zu tragfähigen Lösungen geführt. Insbesondere bleibt der Standort Gorleben gesellschaftlich und politisch stark umstritten. Die risikolose Endlagerung dieser radioaktiven Abfälle ist vor diesem Hintergrund bis zum heutigen Zeitpunkt nicht ausreichend sichergestellt, so dass

„[u]nabhängig davon, ob die abgebrannten Brennelemente wiederaufgearbeitet werden und die Abfälle in verglasten Form aus der Wiederaufarbeitung zurückgeliefert werden oder ob sie ohne Aufarbeitung zu Abfall werden, [...] der Abfall über sehr lange Zeiten ein Gefahrenpotenzial für Mensch und die gesamte Biosphäre [darstellt].“

Institut für angewandte Ökologie (Öko-Institut e.V.) und Gesellschaft für Anlagen- und Reaktorsicherheit, Endlagerung wärmeentwickelnder radioaktiver Abfälle in Deutschland, September 2008 (das diesem Bericht zugrunde liegende Vorhaben wurde im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie durchgeführt), S. 5, beigefügt als **Anlage 11**.

Richtigerweise konstatierte die Ethik-Kommission in ihrem Bericht zur Energiewende aus dem Jahre 2011, dass

*„[d]ie Aussicht, mehrere Jahrtausende lang hochstrahlenden Müll sichern zu müssen, [...] eine **schwere Hypothek für die nachfolgenden Generationen** [ist]. Probleme wie im **Forschungsbergwerk Asse**, Proliferation durch kriminellen oder terroristischen Zugriff und durch Missbrauch sowie unvorhergesehene Naturereignisse sind zusätzliche Gefahren.“*

Deutschlands Energiewende – ein Gemeinschaftswerk für die Zukunft, vorgelegt von der Ethik-Kommission am 30. Mai 2011, S. 104 (Hervorhebung nur hier).

Auch die vom Gesetzgeber zugrunde gelegte Einschätzung des Risikos atomaren Abfalls entspricht damit wissenschaftlichen Erkenntnissen.

(3) Weitere Risiken der Kernenergienutzung zur Stromerzeugung

Neben den Risiken eines atomaren Unfalls sowie der Entsorgung radioaktiven Abfalls bestehen verschiedene weitere Risiken der Kernenergienutzung.

Insbesondere wohnt jedem Umgang mit gefährlichen Materialien das **Risiko des Missbrauchs** inne. Es kann letztlich nie ausgeschlossen werden, dass die durch die Kernenergienutzung entstehenden radioaktiven Substanzen zu unvorhergesehenen Zwecken missbraucht werden und damit eine erhebliche Gefahr für das Leben von Menschen geschaffen wird.

Zwar stellt die militärische Nutzung von Kernbrennstoffen in und durch Deutschland zum gegenwärtigen Zeitpunkt kein reales Risiko dar. Doch auch in Deutschland hergestellte Kernmaterialien können durch Diebstahl oder sonstige Entwendung in die Hände Dritter gelangen. Aus diesem Grund ist die Vorbeugung von Missbrauch eine der wichtigsten Aufgaben der Europäischen Atomgemeinschaft (EURATOM) und der Internationalen Atomenergie Organisation (IAEO).

Neben das Risiko der missbräuchlichen Nutzung tritt das in dem Umgang mit diesen sensiblen Materialien durch Menschen liegende **Risiko der schlechten Betriebsführung und Organisation**. Wegen der Vielzahl an möglichen Gefahrenquellen, lassen sich

die verschiedenen denklogisch möglichen weiteren Risiken der Kernenergienutzung nicht abschließend darstellen.

Die Nutzung von Kernenergie ist also nicht nur mit erheblichen, sondern auch mit unkalkulierbaren und teilweise noch unerkannten Risiken verbunden. Die zu schützenden Gemeinwohlbelange des Lebens und der Gesundheit sind von überragendem Gewicht, die Minimierung der Risiken dieser Belange mithin von außerordentlich großer Bedeutung.

c) Weitreichender zusätzlicher Schutz der Gemeinwohlbelange durch die 13. Atomgesetznovelle

Im Vergleich zur Rechtslage nach der 11. Atomgesetznovelle sorgt die 13. Atomgesetznovelle für eine weitreichende Risikoverringering. Zum einen wird durch die Streichung der zusätzlichen Reststrommengen und die Bestimmung fester Enddaten die tatsächliche Restlaufzeit von Kernkraftwerken in Deutschland um viele Jahre verkürzt (dazu **aa**). Zusätzlich wird der Umfang des anfallenden atomaren Abfalls und der daraus resultierenden Risiken bedeutend verringert (dazu **bb**).

aa) Laufzeitverkürzung

Durch die **Streichung der kurz vorher eingeführten Reststrommengen und darüber hinaus durch die Festlegung von fixen Enddaten** durch die 13. Atomgesetznovelle werden diese Risiken im Vergleich zur Rechtslage nach der 11. Atomgesetznovelle **für viele Jahre verringert**. Der Zuteilung zusätzlicher Reststrommengen durch die 11. Atomgesetznovelle wurde zunächst eine durchschnittliche Laufzeitverlängerung von zwölf Jahren (bei Kernkraftwerken mit Beginn des Leistungsbetriebs bis einschließlich 1980 von acht Jahren, bei jüngeren von 14 Jahren) zugrunde gelegt.

Gesetzentwurf der Fraktionen CDU/CSU und FDP, BT-Drs. 17/3051, S. 1.

Insbesondere aber durch die Möglichkeit der Übertragung von Reststrommengen war damit eine Laufzeit weit über den rechnerisch zugrunde gelegten Zeitraum möglich. Konnten manche Atomkraftwerke nach der Gesetzeslage von 2010 noch bis zum Jahre 2036 oder sogar darüber hinaus betrieben werden, so ist

nach der 13. Atomgesetznovelle der Betrieb nach dem spätesten Endtermin des 31. Dezember 2022 nicht mehr möglich.

Auch im Vergleich zu der Gesetzeslage aufgrund des Atomausstiegsgesetzes aus dem Jahre 2002 ergibt sich eine Verkürzung der tatsächlichen Laufzeit. Nach der damaligen Rechtslage sollten die Atomkraftwerke schrittweise nach einer jeweiligen durchschnittlichen Betriebsdauer von 32 Jahren stillgelegt werden. Zwar lag der danach berechnete maximale Endtermin ebenfalls im Jahre 2022. Durch das Fehlen von konkreten Enddaten und der Möglichkeit der Übertragung von Reststrommengen war jedoch auch nach der damaligen Rechtslage ein zeitlich weit darüber hinausgehender Betrieb möglich.

Damit ist der Atomausstieg im Vergleich zu den zwei in den Blick genommenen Gesetzeslagen um viele Jahre beschleunigt worden. Insbesondere ist durch die 13. Atomgesetznovelle eine unverrückbare, maximale Laufzeit eingeführt worden, welche sich auch nicht durch die Übertragung von Reststrommengen aufweichen lässt, und damit einen festen Zeitpunkt für den endgültigen Ausstieg aus der Kernkraft fixiert. Zudem stellen die festen Enddaten sicher, dass keine Anreize für die Betreiber bestehen, die Reststrommengen nur zögerlich zu verbrauchen. Durch die in diesem Sinne garantierte erhebliche Verkürzung der Restlaufzeiten werden die Risiken der Kernenergienutzung für die Allgemeinheit wirksam minimiert. Denn ohne feste Enddaten wären die Kernkraftwerke länger - möglicherweise um viele Jahre länger - betrieben worden, bis die Strommengen endgültig ausgeschöpft gewesen wären. Dies hätte insbesondere zusätzliche Risiken durch die Alterung der Kernkraftwerke mit sich gebracht. Eine Studie zu den Gefahren der Laufzeitverlängerung stellt in diesem Zusammenhang heraus, dass Maßnahmen, die den gefährlichen Folgen der Alterung entgegenwirken können, fachliche Grenzen gesetzt sind. So würden Alterungsprozesse noch nicht ausreichend verstanden. Es träten auch immer wieder neue und unerwartete Alterungseffekte auf. Ferner würden fachlich mögliche Gegenmaßnahmen aus wirtschaftlichen Gründen mitunter nicht ausreichend ergriffen. Alterungsbedingte Schäden würden häufig erst durch Schadensereignisse bemerkt.

Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (BUND), Studie zu den Gefahren der Laufzeitverlängerung, August 2009, S. 18 ff. und zusammenfassend S. 42, beigelegt als **Anlage 12**.

bb) Bedeutende Verringerung des anfallenden atomaren Abfalls

Zusätzlich wird der Umfang des anfallenden atomaren Abfalls und das bisher ungelöste Problem der Endlagerung durch die Bestimmungen der 13. Atomgesetznovelle bedeutend verringert. Denn längere Laufzeiten der Kernkraftwerke führen zu zusätzlichem atomarem Abfall. Dabei verhält sich die Menge des erzeugten Abfalls ungefähr proportional zu der erzeugten Strommenge.

Bereits bis zum Jahre 2009 war der Bestand des radioaktiven Abfalls in Deutschland auf insgesamt ca. 6.000 Tonnen angewachsen, für welchen eine sichere Endlagerung auch weiterhin nicht gewährleistet werden kann. Selbst ohne die durch die 11. Atomgesetznovelle zugeschriebenen Reststrommengen wird sich dieser Betrag bis zur Abschaltung des letzten Atomkraftwerks nach einer Berechnung des Bundesumweltministeriums noch um 4.800 Tonnen erhöhen. Das Bundesamt für Strahlenschutz hat im Jahre 2007 einen Umfang von 3.500 Tonnen radioaktiven Abfalls bei einer zusätzlichen Laufzeit von zehn Jahren errechnet.

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Hindernis Atomkraft – die Auswirkungen einer Laufzeitverlängerung der Atomkraftwerke auf erneuerbare Energien, 2009, S. 11, beigelegt als **Anlage 13**.

Da die 11. Atomgesetznovelle eine durchschnittliche Laufzeitverlängerung von zwölf Jahren vorsieht, ist bei Streichung der zusätzlichen Reststrommengen durch die 13. Atomgesetznovelle mit einer Ersparnis von mehr als 3.500 Tonnen atomarem Abfall zu rechnen.

4.2. Zumutbare Belastung der Eigentümer

Im Vergleich zu den weitreichenden Vorteilen für das Allgemeinwohl, die der durch die 13. Atomgesetznovelle (wieder) beschleunigte Atomausstieg mit sich bringt, erscheinen die Nachteile für die belasteten Eigentümer auch ohne zusätzlichen finanziellen Ausgleich zumutbar.

Dabei ist nicht isoliert auf die Auswirkungen des Eingriffs für die Beschwerdeführerinnen abzustellen. Das Bundesverfassungsgericht hat wiederholt ausgesprochen, dass sich die Frage, wie weit der Gesetzgeber Inhalt und Schranken des Eigentums bestimmen darf, nicht unabhängig davon beantworten lässt, aus welchen Gründen der Eigentümer sein Eigentum erworben hat und ob es durch einen personalen oder sozialen Bezug geprägt ist.

BVerfGE 112, 93, 109 m.w.N. aus der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts.

Im vorliegenden Fall sind die Belastungen der Beschwerdeführerinnen insgesamt – auch ohne weiteren finanziellen Ausgleich – zumutbar:

Die Eigentumsposition der Kernkraftwerksbetreiber ist durch negative Auswirkungen auf Belange der Allgemeinheit geprägt. Der Gesetzgeber greift im vorliegenden Fall nicht auf das Eigentum Unbeteiligter zu, sondern geht gegen die Quelle von Nachteilen vor, die Gemeinwohlbelange bedrohen. Zudem ist die wirtschaftlich einträgliche Nutzung der Kernkraftwerke für die Betreiber nur aufgrund umfangreicher staatlicher Förderungen und der Verlagerung von Kosten auf die Allgemeinheit möglich (dazu unter **a**). Ferner ist das Eigentum der Kernkraftwerksbetreiber nicht durch eine besondere personale Funktion geprägt (dazu unter **b**). Die Reichweite des Eingriffs ist darüber hinaus beschränkt (dazu **c**) und in ihren Auswirkungen finanziell zumutbar, insbesondere weil die Betreiber die Möglichkeit hatten, ihre insgesamt geleisteten Investitionen zu amortisieren und einen angemessenen Gewinn zu erzielen (dazu **d**).

a) Negativer sozialer Bezug der beeinträchtigten Eigentumsposition

Art. 14 Abs. 2 Satz 2 GG stellt klar, dass der Gebrauch von Eigentum zugleich dem Wohle der Allgemeinheit dienen soll. Für die Beurteilung der Angemessenheit sind daher die Auswirkungen der betreffenden Eigentumsposition auf das Gemeinwohl zu berücksichtigen. Die Befugnis des Gesetzgebers zur Inhalts- und Schrankenbestimmung ist umso größer, je stärker die negativen Auswirkungen des Eigentumsobjekts für das Allgemeinwohl sind.

Wenn die Nutzung von Eigentumspositionen selbst das Allgemeinwohl beeinträchtigt, rechtfertigt dies weitreichende Eingriffe in Eigentumspositionen.

BVerfGE 20, 351 (356 ff.); BVerwGE 7, 157 (260 ff.); 12, 87 (96).

Es liegt vor diesem Hintergrund auf der Hand, dass im Bereich der Kernenergienutzung die Eingriffsmöglichkeiten des Gesetzgebers besonders weitreichend sind.

Vgl. *Roller*, in: *Roßnagel/Roller*, Die Beendigung der Kernenergienutzung durch Gesetz, 1998, S. 96 mit weiteren Ausführungen zur Sozialpflichtigkeit der Kernkraftanlagen.

aa) Eingriff in das Gemeinwohl belastende Eigentumspositionen

Die Angemessenheit der Verkürzung der Nutzungsberechtigung an den Kernkraftwerken durch die 13. Atomgesetznovelle ergibt sich zunächst aus dem Umstand, dass der Gesetzgeber im vorliegenden Fall nicht auf das Eigentum Unbeteiligter zugreift, um gravierende Nachteile von überragenden Gemeinwohlbelange abzuwenden. Durch den Eigentumseingriff geht der Gesetzgeber vielmehr gegen die Quelle von Nachteilen vor, von der die beschriebenen Belastungen für Gemeinwohlbelange ausgehen. Wie erläutert, birgt die künftig untersagte Eigentumsnutzung selbst insbesondere die Risiken atomarer Unfälle, der Entsorgung und des Missbrauchs von Kernbrennstoffen. Es handelt sich also gerade nicht um einen Fall, in dem Private ihr Eigentum für das gemeine Wohl „opfern“. Vielmehr untersagt der Gesetzgeber eine sozial-schädliche Eigentumsnutzung, weil deren Auswirkungen auf die Allgemeinheit nicht mehr tragbar erscheinen.

bb) Zumutbarkeit wegen hoher Kosten der Stromerzeugung aus Kernenergie für die Allgemeinheit

Das Interesse der Betreiber an der weiteren Nutzung ihrer Kernkraftwerke ist auch aus einem weiteren Grund im Rahmen der Abwägung nur eingeschränkt schutzwürdig. Die wirtschaftlich einträgliche Nutzung der Kernkraftwerke ist – anders als bei typischem Unternehmertum – nur aufgrund umfangreicher staatlicher Förderung und der Verlagerung von Kosten auf die Allgemeinheit

möglich. Würden diese versteckten Kosten der Kernenergie tatsächlich bei der Strompreisbildung berücksichtigt, wäre ein wirtschaftlicher Betrieb der Kernkraftwerke nicht möglich.

Siehe zu den folgenden Ausführungen: Greenpeace e.V./Bundesverband WindEnergie e.V., Was Strom wirklich kostet – Vergleich der staatlichen Förderungen und gesamtgesellschaftlichen Kosten von konventionellen und erneuerbaren Energien, August 2012, beigefügt als **Anlage 14** und **Anlage 15** in Kurz- und Langfassung.

Die Kosten für Strom setzen sich aus mehreren Bestandteilen zusammen. So enthält der Strompreis für Endverbraucher nicht nur die eigentlichen Kosten der Energieerzeugung, die bei einem durchschnittlichen Haushalt rund ein Drittel des Preises ausmachen. Zusätzlich werden verschiedene Preisaufläge fällig, wie z.B. Netzentgelte, Stromsteuer, Mehrwertsteuer und Konzessionsabgaben. Ferner ist insbesondere die Umlage des Erneuerbare-Energien-Gesetzes (EEG-Umlage) enthalten, durch die die Kosten der Förderung der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien auf die Verbraucher umgelegt werden. Dadurch entsteht bisweilen der unzutreffende Eindruck, erneuerbare Energien wären die einzigen Stromerzeugungstechnologien, die ohne Förderung im freien Wettbewerb mit den kostengünstigeren sonstigen Energieträgern nicht überlebensfähig wären.

Doch insbesondere auch die Kernkraft profitiert seit Jahrzehnten in erheblichem Umfang von staatlichen Förderungen in Form von Finanzhilfen, Steuervergünstigungen und weiteren begünstigenden Rahmenbedingungen. Der Unterschied zu den erneuerbaren Energien besteht darin, dass ein Großteil der Kosten nicht transparent über den Strompreis ausgewiesen und bezahlt wird, sondern den Staatshaushalt belastet. Legt man jedoch einen weit gefassten Subventionsbegriff zu Grunde, der neben direkten Finanzhilfen und Steuervergünstigungen auch weitere vom Staatshaushalt unabhängige Regelungen wie den Förderwert des Emissionshandels, der Rückstellungen der Kernenergieanlagenbetreiber und des Erneuerbare-Energien-Gesetzes umfasst, zeigt sich, dass die Atomenergie in ganz erheblichem Maße von staatlichen Förderungen profitiert. In einer im August 2012 veröffentlichten Studie wird die Gesamtsumme an staatlichen Förderungen für die Nutzung von Kernkraft auf insgesamt € 213 Mrd. (real) geschätzt, wohinge-

gen beispielsweise Erneuerbare Energien bisher nur mit € 67 Mrd. (real) gefördert wurden.

Greenpeace e.V./Bundesverband WindEnergie e.V., Was Strom wirklich kostet – Vergleich der staatlichen Förderungen und gesamtgesellschaftlichen Kosten von konventionellen und erneuerbaren Energien, August 2012, beigefügt als **Anlage 14** und **Anlage 15** in Kurz- und Langfassung.

Hinzu kommt, dass die Nutzung der Kernenergie wegen der ihr innewohnenden Risiken (z.B. Endlagerung, Unfallgefahren) hohe Folgekosten verursachen, die den Anlagenbetreibern nur zu geringen Teilen in Rechnung gestellt werden (sog. externe Kosten). Die beiden Kostenblöcke staatlicher Förderungen und externer, nicht internalisierter Kosten werden häufig nicht direkt mit den Kosten konventioneller Energieerzeugung in Verbindung gebracht, müssen aber gleichwohl gezahlt werden in Form von Steuerzahlungen oder als gesellschaftliche Folgekosten.

Berücksichtigt man bei der Berechnung der Gesamtstromkosten neben den für die Stromproduktionsunternehmen anfallenden Vollkosten der Stromerzeugung auch die Kostenblöcke für staatliche Förderung und weitere externe, nicht internalisierte Kosten, so stellt die Kernenergie nach den Berechnungen der bereits erwähnten Studie sogar - nach Primärenergieträgern differenziert - die teuerste Stromerzeugungsart dar:

„Im Ergebnis trägt die Gesellschaft im Jahr 2012 bei einer Kilowattstunde Windstrom umgerechnet Kosten von 8,1 Cent und bei Wasserstrom 7,6 Cent. Die Gesamtkosten für Strom aus Braun- und Steinkohlekraftwerken summieren sich hingegen auf 15,6 bzw. 14,8 Cent und für Atomenergie sogar auf mindestens 16,4 Cent je Kilowattstunde. Wird der obere Wert der Bandbreite der externen Kosten von 34,3 Ct/kWh verwendet, liegen die gesellschaftlichen Kosten der Atomenergie sogar bei 42,2 Ct/kWh. Die Kosten für Erdgasstrom liegen bei 9,0 Cent.“

Greenpeace e.V./Bundesverband WindEnergie e.V., Was Strom wirklich kostet – Vergleich der staatlichen Förderungen und gesamtgesellschaftlichen Kosten von konventionellen und erneuerbaren Energien, August 2012, beigefügt als **Anlage 14** (dort S. 3) und **Anlage 15** in Kurz- und Langfassung.

Selbst wenn man annehmen wollte, dass diese Studie zuallererst unter geschickter Auswahl von Prämissen zur Plausibilisierung be-

stimmter Thesen im Hinblick auf den gesamtgesellschaftlichen Nutzen der Förderung Erneuerbarer Energien dienen sollte, so wird aber jedenfalls deutlich, dass die Kernenergienutzung nur für die Betreiber von Kernkraftwerken, nicht aber für die Allgemeinheit die „konkurrenzlos günstige“ Art der Stromerzeugung darstellt. Vielmehr ermöglichen erst staatliche Begünstigungen und Risikoübernahmen eine Gewinnerzielung der Kernkraftwerksbetreiber auf Kosten der Allgemeinheit. Damit ist klar: Das Interesse der Betreiber an der fortgesetzten Nutzung dieser Eigentumsposition und an einem finanziellem Ausgleich ist im Rahmen der Abwägung jedenfalls nur stark eingeschränkt schutzwürdig.

b) Keine personale Funktion der Eigentumsnutzung durch die Kernkraftwerksbetreiber

Das Bundesverfassungsgericht betont in ständiger Rechtsprechung die individuelle freiheitssichernde Bedeutung der Eigentumsgarantie. Der Eigentumsschutz ist dort am stärksten, wo er der Verwirklichung einer freien selbstverantwortlichen Lebensgestaltung dient. Art. 14 GG steht in einem inneren Zusammenhang mit der Garantie der persönlichen Freiheit. Die Eigentumsgarantie soll dem Grundrechtsträger einen Freiraum im vermögensrechtlichen Bereich sichern. Der Spielraum des Gesetzgebers ist daher bei Eigentum natürlicher Personen sehr viel geringer als etwa bei Eigentum privatrechtlicher Gesellschaften.

Vgl. BVerfGE 50, 290 (340 und 347 ff.); 102, 1 (15); 112, 93 (109).

In der Literatur wird vor diesem Hintergrund zu Recht darauf hingewiesen, dass bei den Kernkraftwerksbetreibergesellschaften der personale Bezug des Eigentums keine Rolle spielt, sodass dem Gesetzgeber auch aus diesem Grund ein größerer Spielraum zukommt.

Vgl. *Roller*, in: Roßnagel/Roller, Die Beendigung der Kernenergienutzung durch Gesetz, 1998, S. 96.

c) Begrenzte Reichweite des Eigentumseingriffs

Durch die Neuregelung wird nicht etwa erstmals die Nutzung der Kernkraftwerke eingeschränkt. Vielmehr werden die Reststrommengen lediglich auf das bereits 2002 eingeführte Niveau abgesenkt,

das mit den Energieunternehmen im sog. Atomkonsens im Jahre 2000 einvernehmlich ausgehandelt worden war. Der Gesetzgeber hat durch die 13. Atomgesetznovelle mit Wirkung vom 06.08.2011 die zusätzlichen Reststrommengen in Anlage 3, Spalte 4 AtG wieder gestrichen, die er erst kurz zuvor, mit Wirkung vom 14.12.2010, durch die 11. Atomgesetznovelle eingeführt hatte. Die Eigentümer stehen insofern nicht schlechter als in den Jahren vor der 11. Atomgesetznovelle, die die Reststrommengen kurzfristig erweitert hatte. Auf die Reststrommengen des Ausstiegsgesetzes aus dem Jahre 2002 konnten sich die Betreiber langfristig einstellen.

Um den Ausstieg zu beschleunigen, führt die 13. Atomgesetznovelle darüber hinaus – wie erwähnt – in § 7 Abs. 1a Nr. 1 bis 6 AtG feste zeitliche Befristungen ein, die den Ausstieg in zeitlicher Hinsicht beschleunigen. Die Auswirkungen der Befristungen für die Betreiber werden allerdings dadurch abgemildert, dass die Strommengen der stillgelegten Anlagen auf andere Anlagen übertragen werden können. Gemäß § 7 Abs. 1b S. 4 AtG können Elektrizitätsmengen nach Anlage 3 Spalte 2 AtG von Anlagen nach § 7 Abs. 1a S. 1 Nr. 1 bis 6 AtG auch nach Erlöschen der Berechtigung zum Leistungsbetrieb übertragen werden. Dabei ist auch die Übertragung der Elektrizitätsmengen auf andere Kernkraftwerke zulässig.

d) Zumutbarkeit des Eingriffs ohne weiteren finanziellen Ausgleich

Die Regelungen der 13. Atomgesetznovelle sind auch ohne zusätzlichen finanziellen Ausgleich für die Beschwerdeführerinnen zumutbar, da das Gesetz eine hinreichende Übergangsregelung vorsieht. Denn es ist davon auszugehen, dass die Kernkraftwerksbetreiber über den Gesamtzeitraum der Laufzeiten der jeweiligen Kernkraftwerke eine ausreichende Möglichkeit hatten, ihre insgesamt geleisteten Investitionen zu amortisieren sowie einen angemessenen Gewinn zu erzielen.

aa) Grundsatz der Entschädigungslosigkeit von Inhalts- und Schrankenbestimmungen

Inhalts- und Schrankenbestimmungen sind im Grundsatz entschädigungslos hinzunehmen. Ein finanzieller Ausgleich kommt nur ausnahmsweise in Betracht, z. B. wenn der Gesetzgeber Eigentumspositionen vollständig entzieht.

BVerfGE 83, 201 (212 f.); 126, 331 (363 f.).

Aber selbst wenn der Gesetzgeber Nutzungsrechte an Anlagen durch Inhalts- und Schrankenbestimmungen für die Zukunft gänzlich entzieht, hat dies nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nicht ohne Weiteres eine Ausgleichspflicht zur Folge. Aus der verfassungsrechtlichen Eigentumsgewährleistung kann nämlich nach der höchstrichterlichen Rechtsprechung nicht hergeleitet werden, dass eine vom Eigentumsrecht umfasste, vom Berechtigten ausgeübte Eigentumsposition entweder nach ihrem Entstehen für alle Zukunft uneingeschränkt erhalten bleiben müsse oder nur gegen Gewährung einer Entschädigung wieder genommen werden dürfe. Das Bundesverfassungsgericht hat wiederholt entschieden, dass der Gesetzgeber bei der Neuordnung eines Rechtsgebiets nicht vor der Alternative steht, die alten Rechtspositionen zu konservieren oder gegen Entschädigung zu entziehen. Stattdessen kann er im Rahmen des Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG durch eine angemessene und zumutbare Überleitungsregelung individuelle Rechtspositionen umgestalten, wenn Gründe des Gemeinwohls vorliegen, die den Vorrang vor dem berechtigten Vertrauen auf den Fortbestand der Eigentumsposition verdienen.

BVerfG, Beschluss vom 24.02.2010 – 1BvR27 – 09 mit Verweis auf BVerfGE 31, 275 (285, 290); 36, 281 (293); 43, 242 (288); 58,300 (350 f.).

Auch bei der Festlegung einer Überleitungsregelung hat der Gesetzgeber nach der Rechtsprechung einen breiten Gestaltungsspielraum:

„Für die Überleitung bestehender Rechtslagen, Berechtigungen und Rechtsverhältnisse [...] steht dem Gesetzgeber ein breiter Gestaltungsspielraum zur Verfügung. Zwischen der sofortigen, übergangslosen Inkraftsetzung des neuen Rechts und dem ungeschmälernten Fortbestand begründeter subjektiver Rechtspositionen sind vielfache Abstufungen denkbar.

Der Nachprüfung durch das Bundesverfassungsgericht unterliegt nur, ob der Gesetzgeber bei einer Gesamtabwägung zwischen der Schwere des Eingriffs und dem Gewicht und der Dringlichkeit der ihn rechtfertigenden Gründe unter Berücksichtigung aller Umstände die Grenze der Zumutbarkeit überschritten hat.“

BVerfGE 43, 242 (288 f.) (Hervorhebung nur hier).

Sofern das Interesse der Allgemeinheit an der Aufhebung der Eigentumsposition das Bestandsinteresse des Eigentümers überwiegt, ist eine Überleitungsregelung jedenfalls dann angemessen und zumutbar, wenn sie gewährleistet, dass die Betroffenen die Möglichkeit haben, ihren insgesamt getätigten Investitionsbetrag durch Einnahmeüberschüsse vollständig zu amortisieren und darüber hinaus einen angemessenen Gewinn zu erwirtschaften. Das darüber hinausgehende finanzielle Interesse an der weiteren unbeschränkten Nutzung des Eigentums ist in einem Fall, in dem die Eigentumsnutzung selbst das Allgemeinwohl beeinträchtigt, von der verfassungsrechtlichen Eigentumsgarantie nicht mehr geschützt. Denn die Eigentumsgarantie räumt nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gerade keinen Anspruch auf den größtmöglichen wirtschaftlichen Nutzen ein.

BVerfGE 71, 230 (253) mit Hinweis auf BVerfGE 58, 300 (345).

In diesem Fall ist eine Aufhebung ohne weiteren finanziellen Ausgleich möglich.

Eingehend zur Bedeutung der Amortisation *Roßnagel*, in: *Roßnagel/Roller*, Die Beendigung der Kernenergienutzung durch Gesetz, 1998, S. 64 f. sowie *Roller*, aaO, S. 108 ff.; ebenso *Kloepfer*, DVBl 2011, 1437 (1442) m.w.N.; *Ewer*, NVwZ 2011, 1035 (1038) m.w.N. aus der Literatur.

Dabei ist besonders hervorzuheben, dass eine Zumutbarkeit bereits dann gegeben ist, wenn der betreffende Eigentümer bei effizientem Wirtschaften die *Möglichkeit* der Amortisierung und der Gewinnerzielung hatte. Ob der Eigentümer von dieser Möglichkeit tatsächlich Gebrauch gemacht hat, ist hingegen unerheblich, da dies maßgeblich auch von seinen eigenen Fähigkeiten und Dispositionen abhängt.

Vor diesem Hintergrund ist die Überleitungsregelung für die Kernkraftwerksbetreiber zumutbar. **Schon durch die noch zur Verfü-**

gung stehenden Reststrommengen und die Möglichkeit ihrer Übertragung ist die Gelegenheit zur Amortisation und Gewinnerzielung ausreichend sichergestellt (dazu unter **bb**)). Aber auch unabhängig von der tatsächlichen Ausschöpfung der Reststrommengen ist davon auszugehen, dass die Betreiber in der Vergangenheit eine angemessene Möglichkeit erhalten haben, ausreichende Erträge für Amortisierung und Gewinnerzielung zu erwirtschaften (dazu unter **cc**)).

bb) Zumutbarkeit wegen des Umfangs der verbleibenden Reststrommengen

Von der Möglichkeit einer Amortisierung und Gewinnerzielung ist zunächst deshalb auszugehen, weil die 13. Atomgesetznovelle wieder zu den Strommengen zurückkehrt, die durch das Atomausstiegsgesetz aus dem Jahre 2002 eingeführt worden sind.

Gesetzentwurf der Fraktionen CDU/CSU und FDP, BT-Drs. 17/6070, S. 6 mit Verweis auf Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und Bündnis'90/Die Grünen, BT-Drs. 14/6890.

(1) Reststrommengen als akzeptierte Kompromissgröße

Die Strommengen des Gesetzes aus dem Jahre 2002 waren – auch nach der Vorstellung der am sog. „Atomkonsens“ vom 14.06.2000 beteiligten Unternehmen – so bemessen, dass Amortisierung der Investitionen und Erzielung eines angemessenen Gewinns möglich waren:

„Die gesetzlich festgelegten Elektrizitätsmengen entsprechen einer Regellaufzeit von 32 Jahren für das jeweilige Kernkraftwerk gemäß der Vereinbarung vom 14.06.2000.

Die nachträgliche Befristung von Genehmigungen ist aus verfassungsrechtlicher Sicht (insbesondere im Hinblick auf Art. 14 Abs. 1 des Grundgesetzes) so ausgestaltet, dass die von dieser Regelung betroffenen Unternehmen nicht unverhältnismäßig belastet werden.

Die Regelungen zur Beendigung der Nutzung von Kernkraftwerken vor Ablauf der technisch-wirtschaftlichen Nutzungsdauer stellen sicher, dass den Betreibern die Amortisation ihrer Investitionen ermöglicht wird und darüber hinaus ein angemessener Gewinn erzielt werden kann. Dies ergibt sich unter anderem daraus, dass in den Verhandlungen zwischen der Bundesregierung und den Energieversorgungsunternehmen auch nach Überzeugung beider Seiten ein für die

Unternehmen betriebswirtschaftlich vertretbares Ergebnis erzielt wurde.“

Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und Bündnis'90/Die Grünen, BT-Drs. 14/6890, S. 15 f.

(2) 13. Atomgesetznovelle ermöglicht Inanspruchnahme der Reststrommengen

Die zusätzliche zeitliche Befristung, die die 13. Atomgesetznovelle eingeführt hat, steht einer Ausschöpfung der Reststrommengen im Grundsatz nicht entgegen, da die Strommengen auch nach der Stilllegung in Folge der Befristung übertragen werden können. Dies ergibt sich – wie erwähnt – aus der Regelung des § 7 Abs. 1b S. 4 AtG.

Auch eine entgeltliche Übertragung an Kernkraftwerke, die nicht zum gleichen Konzern gehören, ist dabei zulässig. Es ist davon auszugehen, dass auch bei einer solchen Übertragung weitere Erlöse erwirtschaftet werden können. Von den besonderen Preisbildungsmechanismen auf dem Strommarkt profitieren die Kernkraftwerksbetreiber in besonderem Maße, sodass für Marktteilnehmer ein Anreiz bestehen dürfte, Reststrommengen auch von stillgelegten Anlagen zu kaufen.

Der Preisbildungsmechanismus wird sogleich unter cc)(2) ausführlich erläutert.

Die Ausführungen der Beschwerdeführerinnen, bei der Übertragung an andere Betreiber ließen sich in Zukunft keine angemessenen Entgelte erzielen, sind vor diesem Hintergrund nicht plausibel.

(3) Eventuelle Nichtinanspruchnahme in der Vergangenheit ist von Betreibern zu vertreten

Die in § 7 Abs. 1a S. 1 AtG n.F. normierten Enddaten für den Leistungsbetrieb sind so bemessen, dass die Kernkraftwerksbetreiber fast durchweg die Regellaufzeit von 32 Jahren nicht nur ausschöpfen, sondern überwiegend ihre Kernkraftwerke sogar deutlich länger betreiben können.

Aus Spalte 2 der Anlage 3 des Atomgesetzes ergibt sich für jede Anlage das genaue Datum, an dem der kommerzielle Leistungsbe-

trieb begonnen hat. Bei Inkrafttreten der 13. Atomgesetznovelle waren noch 17 der dort aufgeführten Anlagen in Betrieb; die Anlagen Obrigheim und Stade waren bereits stillgelegt. Vergleicht man die Fristen, die der Gesetzgeber für den Betrieb der Anlagen in § 7 Abs. 1a S. 1 AtG für den Betrieb gesetzt hat, mit der Regellaufzeit von 32 Jahren, so ergibt sich, dass fast alle Anlagen deutlich länger als 32 Jahre betrieben werden können.

Lediglich drei Anlagen (Unterweser, Phillippsburg 1 und Krümmel) erreichen die Laufzeit von 32 Jahren nicht. Die Kernkraftwerke Unterweser und Phillippsburg 1 bleiben dabei nur einen bzw. sieben Monate unter der Regellaufzeit.

Die Befristung für das Kernkraftwerk Krümmel unterschreitet die Regellaufzeit um etwa fünf Jahre, was allerdings aufgrund besonderer Umstände des Einzelfalls gerechtfertigt ist. Das Kernkraftwerk Krümmel ist zwar erst im Jahre 1984 in den Leistungsbetrieb genommen worden. Aufgrund des frühen Projektbeginns (1972) und der verwendeten Technik ist es jedoch der Gruppe der älteren Anlagen zuzurechnen. Bei diesen älteren Anlagen besteht ein erhöhtes Sicherheitsrisiko aufgrund der verwendeten Technik, des Materials und der Bauweise, was eine frühere Stilllegung rechtfertigt (siehe dazu eingehend unter Teil 4.C.III.1.1). Zudem war die konkrete Anlage besonders störanfällig – insbesondere gab es im Juni 2007 einen Transformatorenbrand – so dass diese Anlage seit 2007 nur kurzzeitig am Netz bleiben konnte.

Für die übrigen 14 Anlagen ermöglicht die gesetzliche Befristung einen Betrieb, der die Regellaufzeit von 32 Jahren – teilweise um mehrere Jahre – überschreitet. Eine Anlage (Isar 1) darf etwa fünf Monate länger als die Regellaufzeit betrieben werden. Drei Anlagen (Grafenrheinfeld, Gundremmingen B und Neckarwestheim 2) dürfen die Regellaufzeit um mehr als ein Jahr überschreiten. Sieben Anlagen (Neckarwestheim 1, Biblis B, Brunsbüttel, Phillippsburg 2, Brokdorf, Isar 2 und Emsland) dürfen mehr als 2 Jahre länger als die Regellaufzeit in Betrieb bleiben. Drei Anlagen (Biblis A, Grohnde und Gundremmingen C) dürfen die Regellaufzeit sogar um mehr als vier Jahre überschreiten.

Den Betreibern verbleibt also trotz der Befristung ein ausreichender Zeitraum für den Betrieb ihrer Anlagen. Sollten Betreiber im

Einzelfall die zugewiesenen Reststrommengen nicht vollständig verwerten können, liegt dies in ihrer eigenen Risikosphäre. Denn seit dem Inkrafttreten des Atomausstiegsgesetzes 2002 lag es in der Hand der Kernkraftwerksbetreiber, die ihnen zugewiesenen Reststrommengen auszuschöpfen.

Es ist dabei davon auszugehen, dass Betreiber Reststrommengen mitunter nur zögerlich und nicht mit der vom Gesetzgeber vorgesehenen Geschwindigkeit ausgeschöpft haben.

Einen besonderen Anreiz zur zögerlichen Ausschöpfung der zugewiesenen Reststrommengen stellen die Finanzerträge aus den Rückstellungssummen der Betreiber dar:

„Die Kernkraftwerksbetreiber müssen für den Abriss und die Entsorgung der Kernkraftwerke Rückstellungen bilden. Diese Rückstellungen müssen bis zum 25. Jahr nach Inbetriebnahme angesammelt werden, verbleiben in den Bilanzen der Betreiber und können zur Erwirtschaftung von Finanzerträgen genutzt werden. Bei Laufzeitverlängerungen können diese Rückstellung über einen verlängerten Zeitraum zur Erwirtschaftung von Finanzerträgen herangezogen werden, die dann wiederum die Gewinne der Betreiberunternehmen vergrößern.“

Institut für angewandte Ökologie (Öko-Institut e.V.), Streitpunkt Kernenergie, 2. Aufl. April 2011, S. 1, beigefügt als **Anlage 3**.

Je länger daher die Kernkraftwerke in Betrieb sind, desto größer sind die Erträge aus den angesammelten Rückstellungen. Letztere erreichten nach Auskunft der Bundesregierung Ende 2008 eine Höhe von insgesamt € 27,5 Milliarden.

Antwort der Bundesregierung, Rückstellungen der Energieversorgungsunternehmen für Stilllegung und Rückbau von Atomkraftwerken, 27.05.2010, BT-Drs. 17/1866, S. 2.

Zudem bestand gerade für Betreiber älterer Anlagen in der Vergangenheit ein Anreiz, ihre Anlagen möglichst spät stillzulegen, da sie mitunter auf eine politische Wende in der Atompolitik hofften. So wird den Betreibern vorgeworfen, ältere Kernkraftwerke teilweise mit verringerter Leistung gefahren zu haben, um Reststrommengen langsamer zu verbrauchen und ein Erlöschen der Genehmigung vor der Bundestagswahl 2009 bzw. vor der gesetzli-

chen Entscheidung über die Laufzeitverlängerung 2010 zu verhindern.

Ziehm, ZNER 2012, 221 (224).

Die Zuweisung fester Reststrommengen ohne Enddaten liefert dem Betreiber eines Kernkraftwerks zudem einen Anreiz, das Kraftwerk nicht mehr im Grundlastbetrieb einzusetzen, sondern nur in Zeiten höherer Börsenstrompreise. Das Bundeskartellamt hat ein entsprechendes Verhalten bezüglich des Kernkraftwerks Neckarwestheim I in seiner Sektoruntersuchung Stromerzeugung/Stromgroßhandel vom Januar 2011 beschrieben.

Bundeskartellamt, Sektoruntersuchung Stromerzeugung/Stromgroßhandel (B10-9/09), Bericht gem. § 32e Abs. 3 GWB, Januar 2011, S. 187, 273 ff.

Schon wegen dieser (Fehl-)Anreize ist davon auszugehen, dass die Kernkraftwerksbetreiber die zugewiesenen Reststrommengen seit 2002 nicht so zügig wie vorgesehen ausgeschöpft haben. Sollten die Reststrommengen – anders als nach den Vorstellungen des Gesetzgebers der 13. Atomgesetznovelle – im Ergebnis daher nicht vollständig übertragen und genutzt werden können, kann dies – zumindest auch – auf dem Verhalten der Betreiber in der Vergangenheit beruhen und rechtfertigt keinen finanziellen Ausgleich.

Dies gilt insbesondere für Fälle, in denen Kernkraftwerke – wie das KKW Krümmel – aus Sicherheitsgründen zwischenzeitlich stillgelegt werden mussten. Dies liegt allein in der Risikosphäre des Betreibers und rechtfertigt keinen finanziellen Ausgleich.

**cc) Zumutbarkeit auch ohne vollständige Ausschöpfung der
*Reststrommengen***

Selbst wenn die Ausschöpfung der durch das Atomgesetz zugewiesenen Reststrommengen im Einzelfall nicht möglich sein sollte, bedeutet dies nicht, dass die Betreiber in der Vergangenheit nicht eine ausreichende Möglichkeit erhalten hätten, Erträge für Amortisierung und angemessene Gewinnerzielung zu erwirtschaften.

(1) Reststrommengen enthielten kräftige Sicherheitszuschläge

Zum einen ist zu berücksichtigen, dass die Regellaufzeit von 32 Jahren als Amortisationsdauer ein Kompromiss war, der auch von den Betreibern im Jahre 2000 als angemessen akzeptiert wurde. Der Zeitraum von 32 Jahren lag dabei über dem Zeitfenster, das zunächst als angemessene Amortisationszeit diskutiert worden war. Auch wenn eine exakte Berechnung letztlich nur mit Hilfe der internen Daten der Kraftwerksbetreiber möglich ist, dürfte die Amortisationszeit tatsächlich weit unter 32 Jahren liegen. Im Auftrag des Bundesumweltministeriums erstellte das Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie zusammen mit dem Öko-Institut eine aufwendige Studie, in der die Amortisationszeiten berechnet wurden. Die Autoren kamen in der Zusammenfassung zu dem Ergebnis:

„Die kernkraftspezifischen Ergebnisse zeigen, daß sich alle laufenden Kernkraftwerke spätestens im 25. Betriebsjahr amortisiert haben, im gewichteten Mittel – je nach getroffenen Annahmen – nach 18,1 bis 19,7 Jahren. Spätestens nach 27 Jahren (im gewichteten Durchschnitt nach 20,5 bis 22,8 Jahren) haben sich alle Kernkraftwerke nicht nur amortisiert, sondern in diesem Zeitraum zusätzlich den Betreibern einen jährlichen Gewinn in Form einer Verzinsung des betriebsnotwendigen Eigenkapitals in Höhe der jeweiligen Umlaufrendite öffentlicher Anleihen ermöglicht.“

Hennicke/Irrek u. a., Bewertung eines Ausstiegs aus der Kernenergie aus klimapolitischer Sicht, Teilprojekt Kernkraftwerksscharfe Analyse, 27. Januar 2000, S. 98, beigelegt als Anlage 16.

Auch zahlreiche weitere Stimmen in der Literatur hielten die Regellaufzeit für zu lang bemessen.

Denninger, Verfassungsrechtliche Fragen des Ausstiegs aus der Nutzung der Kernenergie zur Stromerzeugung, S. 87; Kloepfer, DVBl 2011, 1435, (1442).

Zudem wurde die großzügig bemessene Restlaufzeit in die in diesem Zeitraum produzierbaren Reststrommengen umgerechnet. Dabei wurden – abermals zu Gunsten der Betreiber – ideale Produktionsraten unterstellt. Die Jahresreferenzmenge wurde aus dem jeweiligen Durchschnitt der fünf höchsten Jahresproduktionen berechnet und noch um 5,5 Prozent erhöht.

Vereinbarung zwischen der Bundesregierung und den Energieversorgungsunternehmen vom 14. Juni 2000, S. 4, beigefügt als **Anlage 17**.

(2) Hohe Gewinnerzielungsmöglichkeiten im monopolistisch verfassten Strommarkt vor 1998

Vor allem aber ist schon wegen der historischen Besonderheiten des Strommarkts seit der Inbetriebnahme der Kernkraftwerke davon auszugehen, dass die Betreiber den Gesamtbetrag ihrer Investitionen nicht nur amortisiert, sondern über viele Jahre mehr als nur angemessene Gewinne erzielt haben.

Von Beginn des kommerziellen Leistungsbetriebs der ältesten Kernkraftwerke an bis ins Jahr 1998 wirtschafteten die Kernkraftwerksbetreiber im Schutz staatlich garantierter Monopole. Auf dem Strommarkt herrschte keine Konkurrenz, so dass die Kernkraftwerksbetreiber ausreichende Erträge erwirtschaften konnten, um ihre Kosten decken und Gewinne erwirtschaften zu können, ohne dabei irgendeinem Wettbewerbsdruck ausgesetzt zu sein. Zwar waren die Strompreise durch eine Tarifpreisgenehmigung und einer Missbrauchsaufsicht des Bundeskartellamts auf die Höhe der Vollkosten einschließlich angemessener Gewinne begrenzt, jedoch waren Einnahmen und damit Gewinne der Unternehmen durch staatliche Regelungen sichergestellt, zumal damit auch die Kapitalkosten für neu investierte und noch nicht abgeschriebene (Kern-)kraftwerke in die Preisgenehmigungen einfließen konnten.

Die Energieversorgung in Deutschland war dadurch gekennzeichnet, dass jeweils ein Energieversorgungsunternehmen in einem bestimmten Gebiet eine Monopolstellung innehatte. Diese Gebietsmonopole beruhten auf so genannten Konzessions- und Demarkationsverträgen. In Konzessionsverträgen räumten die Gemeinden gegen ein vertraglich vereinbartes Entgelt einem Energieversorgungsunternehmen das ausschließliche Recht ein, ihre Wege und Straßen zur Verlegung und zum Betrieb von Leitungen zu nutzen. Das betreffende Energieversorgungsunternehmen verpflichtete sich im Gegenzug, die Gemeinde, ihre Einwohner und Betriebe mit Strom zu versorgen. In Demarkationsverträgen verpflichteten sich die Energieversorgungsunternehmen untereinander, die Versorgung in dem Konzessionsgebiet des jeweils ande-

ren zu unterlassen. Netzbetrieb und Stromlieferung lag stets in einer Hand. Stromkunden sahen sich einem einzigen Unternehmen gegenüber, welches für die Versorgung ihres Gebiets zuständig war.

Schneider/Theobald, Recht der Energiewirtschaft, 3. Aufl. 2011, Rn. 28; *Mengers* in: Germer/Loibl (Hrsg.), Energierecht, S. 24.

Demarkationsverträge wurden aber auch auf „vertikaler“ Ebene geschlossen, also zwischen einem regionalen oder kommunalen Energieversorger und dessen Vorlieferanten. Dadurch konnte in das betreffende Gebiet nur ein einziger Vorlieferant Strom hineinleiten. Auch die Vorlieferanten konnten wiederum untereinander die Gebiete, die sie belieferten, durch Demarkationsverträge aufteilen.

Becker, Aufstieg und Krise der deutschen Energieunternehmen, S. 45 (139 f.); Hauptgutachten der Monopolkommission I, Hauptgutachten 1973/1975, Mehr Wettbewerb ist möglich, S. 405.

So war auch der Wettbewerb der seinerzeit vertikal integrierten Stromerzeuger untereinander ausgeschlossen. Zum Zeitpunkt der Liberalisierung im Jahre 1998 existierten schließlich acht Stromkonzerne (RWE, PreussenElektra, Bayernwerk, VEW, Badenwerk, Energieversorgung Schwaben, HEW und BEWAG), die sich in der Deutschen Verbundgesellschaft zusammengeschlossen hatten und regionale bzw. kommunale Unternehmen belieferten.

Becker, Aufstieg und Krise der deutschen Energieunternehmen, S. 45.

Diese Monopolstellung wurde durch das Energiewirtschaftsgesetz aus dem Jahre 1935 (EnWG 1935) ermöglicht. Das Gesetz hatte die schon damals vorhandene Struktur der Gebietsmonopole mit Konzessions- und Demarkationsverträgen zwischen Gemeinden und Energieversorgern aufgegriffen. Ausdrückliches Ziel des EnWG 1935 war es, die Energiewirtschaft vor den als volkswirtschaftlich schädlich angesehenen Auswirkungen des Wettbewerbs zu schützen. Das EnWG 1935 bestand in dieser Form ohne wesentliche Änderungen bis ins Jahr 1998 fort.

Präambel des EnGW 1935, Gesetz zur Förderung der Energiewirtschaft vom 13.1.1935, RGBI. I 1935, S. 185; *Braband*,

Strompreise zwischen Privatautonomie und staatlicher Kontrolle, S. 9; *Mengers* in: Germer/Loibl, Energierecht, S.23.

Auch das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen aus dem Jahre 1957 (GWB 1957) schützte die Monopolstellung. Gemäß §§ 103 ff. GWB 1957 fanden die Vorschriften des GWB 1957 keine Anwendung auf Konzessions- und Demarkationsverträge der Energieversorger und Gemeinden. Dies umfasste auch die vertikalen Demarkationsverträge zwischen Lieferunternehmen und Verteilerunternehmen. Sie waren von den allgemeinen Kartellverboten freigestellt und unterlagen stattdessen nach §§ 25, 104 GWB 1957 lediglich einer Missbrauchsaufsicht der Kartellbehörde. Diese blieb in der Praxis allerdings ein eher stumpfes Schwert: Geprüft wurde, ob die von dem allgemeinen Kartellverbot freigestellten Demarkations- und Konzessionsverträge zu einer Verteuerung der Stromversorgung führten. Ein Missbrauch durch ein Lieferunternehmen lag insbesondere vor, wenn ein anderes Lieferunternehmen ohne Gebietsschutzvertrag ohne Weiteres in der Lage gewesen wäre, das Gebiet des betroffenen Unternehmens zu versorgen und hieran nur durch die Demarkations- und Konzessionsverträge gehindert war. Als Maßstab kamen damit aber nur Preise anderer Versorgungsunternehmen in Betracht – und damit Monopolpreise. Die Folge war eine Angleichung der Preise auf hohem Niveau.

Dazu ausführlich *Becker*, Aufstieg und Krise der deutschen Stromkonzerne, S. 45 f. m.w.N.

Auch die im Grundsatz ohnehin (voll-)kostenbasierte Preiskontrolle nach Maßgabe der Bundestarifordnung Elektrizität (BTOElt) aus dem Jahre 1971 entfaltete nur eine beschränkte Wirksamkeit.

Vgl. *Säcker*, in: Reform des Energierechts, Die Tarifpreisgenehmigung gemäß § 12 BTOElt und ihre Bedeutung für Preiserhöhungen nach § 315 BGB, S. 165 (166) m.w.N.

Unternehmen, die Verteilerunternehmen mit Strom belieferten, mussten gem. § 11 BTOElt lediglich zu einem Preis liefern, der dem Verteilerunternehmen seinerseits erlaubte, die preislichen Vorgaben der BTOElt einzuhalten. Dies wurde bereits vermutet, wenn es die Verteilerunternehmen nicht zu einem höheren Preis belieferte als seine letztabnehmenden Sondervertragskunden mit vergleichbaren Abnahmeverhältnissen. Auch gegenüber den Verteilerunternehmen war die Kontrolle beschränkt: Sie mussten ge-

genüber der Behörde darlegen, dass sie ihre Preise anhand der Kosten der Energieversorgung bildeten. Die Kontrolle bezog sich aber nicht auf die Stromabgabe an Sondertarifikunden, die etwa 50 Prozent des gesamten Stromabsatzes eines Verteilerunternehmens ausmachten.

Hierzu eingehend *Becker*, Aufstieg und Krise der deutschen Stromkonzerne, S.136 f.

Im Ergebnis konnten Kernkraftwerksbetreiber vor 1998 also mindestens vollkostenbasierte Strompreise erzielen und so ohne jegliches unternehmerisches Risiko die in den ersten Jahren nach Inbetriebnahme von neuen Kernkraftwerken spezifisch sehr hohen Kapitalkosten nicht nur „zurück“ verdienen, sondern zusätzlich noch einen garantierten angemessenen Gewinn erzielen.

(3) Hohe Gewinnerzielungsmöglichkeiten im liberalisierten Strommarkt nach 1998

Erst im Jahre 1998 liberalisierte der Gesetzgeber den Strommarkt. Die Liberalisierung des Energiemarkts brachte es nicht nur mit sich, dass die Monopole der Energieunternehmen in ihre einzelnen Sparten der Wertschöpfungskette aufgespaltet wurden, sondern auch, dass Wettbewerbsstrukturen beim Stromhandel geschaffen wurden.

Durch die Liberalisierung wurde zwar ein Preisbildungsmechanismus unter Wettbewerbsbedingungen geschaffen. Dessen Strukturen sichern aber bis heute vor allem den Kernkraftwerksbetreibern immense finanzielle Vorteile und Gewinne. So hat sich, wie bei vielen an der Börse gehandelten Waren, auch auf dem Strommarkt ein Spot- und ein Terminmarkt entwickelt. Der Spotmarkt umfasst den Handel von Stromlieferungen am gleichen Tag (Intraday) oder am Folgetag (Day-Ahead) an der Leipziger Handelsbörse EEX. Unter Normalbedingungen bildet sich der (einzige) Strompreis an der Börse nach der sog. Merit-Order.

Hierzu ausführlich *Roon/Huck*, Merit Order des Kraftwerk-parks, Juni 2010, beigelegt als **Anlage 18**.

Hiernach werden Kraftwerke entsprechend ihrer Grenzkosten (Merit) der Höhe nach eingesetzt, um die angemeldete Stromnachfrage zu befriedigen. Als Grenzkosten gelten die variablen Kosten,

die nur aufgrund der Stromerzeugung entstehen, wie z. B. Brennstoff, Zusatzwasser, Chemikalien und CO₂-Zertifikate. Hierdurch ergibt sich eine Aufstellung, bei der auf Kraftwerke mit niedrigen Grenzkosten (wie die Kern- und die Braunkohlekraftwerke), Kraftwerke mit höheren Grenzkosten (wie Steinkohle- und Gaskraftwerke) folgen. Der Strompreis entspricht dann letztlich den Grenzkosten des letzten zur Befriedigung der Nachfrage benötigten Kraftwerks („Grenzkraftwerk“). Während das Grenzkraftwerk durch den Strompreis genau seine variablen Kosten deckt, erhalten die Kraftwerke mit niedrigeren Grenzkosten zusätzlich zu ihren Grenzkosten noch die Differenz zum Grenzkraftwerk als Gewinn.

Von diesem Modell profitieren Kernkraftwerksbetreiber in mehreren Hinsichten. Zum einen sind ihre Grenzkosten sehr gering. Die zur Stromerzeugung benötigten Rohstoffe sind traditionell vergleichsweise günstig. Während die Grenzkosten von Kraftwerken, die durch Öl und Gas befeuert werden, aufgrund der teurer werdenden Brennstoffpreise gestiegen sind, sind die Brennstoffkosten bei der Kernenergieerzeugung im Vergleich auf niedrigem Niveau stabil geblieben.

Entscheidung der Kommission vom 26.11.2008, ZNER 2009, 69, 71.

Dies hat zur Folge, dass dieser Preisbildungsmechanismus in Kombination mit den niedrigen Grenzkosten der Kernkraftwerke, den Kernkraftwerksbetreibern sehr hohe Deckungsbeiträge sichert. Da im Bereich der fixen Kostenpositionen vor allem die Kapitalkosten relevant sind und Kernkraftwerke nach Ablauf der betriebswirtschaftlichen Nutzungsdauern der einzelnen wesentlichen Komponenten (von in der Regel 15, maximal 20 Jahren) praktisch komplett abgeschrieben sind, entsprechen die Deckungsbeiträge dem Gewinn vor Steuern.

Zum anderen war das Modell schon infolge der Marktstrukturen mit über 80% der Erzeugungskapazitäten und –mengen in der Hand von nur vier Stromproduktionsunternehmen lange missbrauchsanfällig. Die Unternehmen E.ON, RWE und Vattenfall standen unter erheblichem Verdacht, Kraftwerkskapazitäten zurückzuhalten, um die Grenzkosten bei der Merit-Order Preisbildung hochzutreiben. Da die Nachfrage nach Strom unelastisch

ist und das Produkt nicht gelagert werden kann, erhöht sich der Preis auf dem Spotmarkt drastisch, sobald bei starker Nachfrage gleichzeitig Erzeugungskapazitäten zurückgehalten wurden.

Entscheidung der Kommission vom 26.11.2008, ZNER 2009, 69, 72.

Dem entgangenen Gewinn aufgrund des geringeren Stromabsatzes standen höhere Strompreise für die verbleibenden Strommengen gegenüber. Gleichzeitig beeinflusste dies auch die Preise am Terminmarkt, da diese auf den erwarteten Spotmarktpreis zum Lieferzeitpunkt basieren.

Machate, in: Bartsch/Röhling/Salje/Scholz, Stromwirtschaft, S. 459.

Zusätzlich konnten die Kernkraftwerksbetreiber bzw. die Konzerne, denen die Kernkraftwerksbetreiber angehören, besonders hohe Erträge beim Verkauf des in Kernkraftwerken produzierten Stroms durch den Effekt der sogenannten Windfall-Profits erzielen. Dieser Effekt kommt zustande, wenn die im Rahmen des EU-Emissionsrechtehandels zugeteilten Zertifikate durch den Mitgliedsstaat kostenlos ausgegeben und von den stromverkaufenden Konzernen trotzdem als sog. Opportunitätskosten voll in den Strompreis eingestellt werden.

Vgl. Antwort der Bundesregierung auf eine kleine Anfrage zum Thema Windfall Profits im Emissionshandel und Strompreise, BT-Drs. 16/10715.

Der Anteil kostenlos zugeteilter Zertifikate entsprach in der ersten Handelsperiode von Anfang 2005 bis Ende 2007 95 %, in der zweiten Handelsperiode von Anfang 2008 bis Ende 2012 91 % aller Zertifikate. In Deutschland fallen wiederum allein 80% dieser zugeteilten Emissionszertifikate auf die Stromerzeugung.

Lepriech, Stromwatch 2: Die vier deutschen Energiekonzerne, 2009, S. 38, beigefügt als **Anlage 19**.

Aufgrund der geringen Grenzkosten der Stromerzeugung aus Kernenergie fallen die Windfall-Profits der Konzerne für den in Kernkraftwerken erzeugten Strom besonders groß aus. Eine Studie kommt zu dem Ergebnis, dass

„[d]ie nahezu vollständig kostenlose Zuteilung der CO₂-Zertifikate [...] den vier großen Energieunternehmen [d.h. E.ON, RWE, EnBW und Vattenfall Europe] bei vorsichtiger Abschätzung im Zeitraum 2005 bis 2007 bereits mehr als € 10 Milliarden an Zusatzgewinnen beschert [hat].“

Leprich, Stromwatch 2: Die vier deutschen Energiekonzerne, 2009, S. 41, beigefügt als Anlage 19.

Für die zweite Handelsperiode schätzt die Studie einen Gewinn von ungefähr € 25 Milliarden (bei einem unterstellten Zertifikatspreis von mindestens 20 €/t).

Leprich, Stromwatch 2: Die vier deutschen Energiekonzerne, 2009, S. 42, beigefügt als Anlage 19.

In einer Studie des Öko-Instituts wird das Gesamtvolumen der Gewinnmitnahmen für die zweite Handelsperiode sogar bei etwa € 35,5 Milliarden veranschlagt.

Institut für angewandte Ökologie e.V. (Öko-Institut e.V.), Die Gewinnmitnahmen deutscher Stromerzeuger in der zweiten Phase des EU-Emissionshandelssystems (2008-2012), S. 14, beigefügt als Anlage 20.

Wegen dieser Besonderheiten des deutschen Strommarkts ist davon auszugehen, dass die Kernkraftwerksbetreiber tatsächlich seit Errichtung der Anlagen Erträge erzielt haben, die die Amortisation und angemessene Gewinne längst sichergestellt haben.

Sollte dies von den Kernkraftwerksbetreibern bestritten werden, wäre hierüber im Gerichtsverfahren Beweis zu erheben.

IV. Kein entgegenstehender Vertrauensschutz

Die 13. Atomgesetznovelle verstößt auch nicht gegen den verfassungsrechtlich garantierten Vertrauensschutz. Dieser Vertrauensschutz hat zwar in Art. 14 Abs. 1 GG eine spezifische Ausprägung erfahren. Gleichwohl sind die sachlichen Anforderungen die gleichen wie bei einer Prüfung im Rahmen von Art. 20 Abs. 3 GG.

Vgl. nur *Jarass*, in: *Jarass/Pieroth, Grundgesetz Kommentar*, 12. Aufl. 2012, Art. 20 Rn. 75.

Die 13. Atomgesetznovelle stellt einen Fall der unechten Rückwirkung dar (dazu unter 1.), deren enge Unzulässigkeitsvoraussetzungen vorliegend nicht gegeben sind (dazu unter 2.).

1. Die 13. Atomgesetznovelle als unechte Rückwirkung

Der grundgesetzliche Vertrauensschutz unterscheidet zwischen echten und unechten Rückwirkungen. Eine echte Rückwirkung liegt vor, wenn ein Gesetz vor seiner Verkündung bereits abgeschlossene Rechtsbeziehungen nachträglich veränderten Bedingungen unterwirft.

Vgl. nur BVerfGE 122, 374 (394); 126, 369 (391 f.).

Eine unechte Rückwirkung liegt hingegen vor, wenn die gesetzliche Regelung für noch andauernde Tatbestände, insbesondere Rechtsverhältnisse, mit Wirkung nur für die Zukunft erstmalige oder veränderte Rechtsfolgen vorsieht.

Vgl. nur BVerfGE 103, 392 (403); 109, 96 (121).

Die Laufzeitbegrenzung der 13. Atomgesetznovelle führt eine unechte Rückwirkung herbei. Sie wirkt sich lediglich auf noch andauernde Sachverhalte aus, indem der weitere Betrieb von Kernkraftwerken durch die Streichung der Reststrommengen und die Einführung von festen Enddaten, die allesamt nach dem Zeitpunkt der Verkündung liegen, geregelt wird.

2. Keine Unzulässigkeit der unechten Rückwirkung

Während echte Rückwirkungen grundsätzlich verboten sind, ist eine unechte Rückwirkung als Ausdruck des gesetzgeberischen Gestaltungsspielraums nur unter engen Voraussetzungen ausnahmsweise verfassungswidrig.

Dies wäre nur der Fall, wenn

„das schutzwürdige Bestandsinteresse des Einzelnen die gesetzlich verfolgten Gemeinwohlinteressen bei der gebotenen Interessenabwägung [...] überwiegt.“

BVerfGE 97, 378 (389); 101, 239 (263); 103, 392 (403).

Diese Voraussetzung ist vorliegend nicht erfüllt. Ein schutzwürdiges Vertrauen der Beschwerdeführerinnen in den Fortbestand der Rechtslage ist nicht anzuerkennen (dazu unter **2.1**). In jedem Fall überwiegen die mit der 13. Atomgesetznovelle vom Gesetzgeber verfolgten Gemeinwohlinteressen das Bestandsinteresse der Kernkraftwerksbetreiber (dazu unter **2.2**).

2.1. Kein schutzwürdiges Vertrauen der Beschwerdeführerinnen

Der Vertrauensschutz im Atomrecht ist grundsätzlich eingeschränkt und kann sich ohnehin nur auf eine durch Gesetze geschaffene Lage beziehen, nicht aber auf Parteiprogramme, Regierungserklärungen und vergleichbare Sachverhalte (dazu unter **a**)). Das Vertrauen der Beschwerdeführerinnen ist weder im Hinblick auf die Rechtslage nach dem Atomausstiegsgesetz aus dem Jahre 2002 (dazu unter **b**)) noch in diejenige nach der 11. Atomgesetznovelle (dazu unter **c**)) als schutzwürdig anzuerkennen.

a) Nur eingeschränkter Vertrauensschutz im Atomrecht

Ein Vertrauensschutz kann grundsätzlich nur durch förmliche Gesetze begründet werden und sich nur auf die dadurch geschaffene Gesetzeslage beziehen.

Grzeszick, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz Kommentar, 2012, Art. 20 Rn. 70.

Soweit die Beschwerdeführerinnen hingegen auf Wahlprogramme, Koalitionsverträge oder sonstige untergesetzliche Dokumente und Erklärungen verweisen, können diese kein nach den Vorgaben des Grundgesetzes schutzwürdiges Vertrauen begründen.

Dies vorangeschickt, ist der Vertrauensschutz der Kernkraftwerksbetreiber im Atomrecht auch ansonsten stark eingeschränkt.

Vgl. dazu eingehend *Denninger*, Verfassungsrechtliche Fragen des Ausstiegs aus der Nutzung der Kernenergie zur Stromerzeugung, S. 78 ff.; *Roßnagel*, in: Roßnagel/Roller, Die Beendigung der Kernenergienutzung durch Gesetz, 1998, S. 55 ff.; Ewer NVwZ 2011, 1035 (1038)

Das von Art. 14 GG geschützte Eigentum der Kernkraftwerksbetreiber stand wegen seiner besonderen Gefährlichkeit für die Allgemeinheit von Anfang an unter dem Vorbehalt der nachträglichen Änderung durch den Gesetzgeber. Das Bundesverfassungsgericht hat bereits in der Kalkar-Entscheidung festgestellt:

„Hat der Gesetzgeber eine Entscheidung getroffen, deren Grundlage durch neue, im Zeitpunkt des Gesetzeserlasses noch nicht abzusehende Entwicklungen entscheidend in Frage gestellt wird, dann kann er von Verfassungs wegen gehalten sein zu überprüfen, ob die ursprüngliche Entschei-

„dung auch unter den veränderten Umständen aufrechtzuerhalten ist“.

BVerfGE 49, 89 (130).

Dabei erkennt das Bundesverfassungsgericht ausdrücklich an, dass es wegen den Ungewissheiten der Kernenergienutzungen in die Zuständigkeit des Gesetzgeber fällt auch aufgrund von politischen Erwägungen – und nicht nur wegen neuer wissenschaftlicher Erkenntnisse – neue Regelung zu erlassen:

„Erst die Zukunft wird erweisen, ob die Entscheidung für die Anwendung der Brütertechnik mehr zum Nutzen oder zum Schaden gereichen wird. In dieser, notwendigerweise mit Ungewissheit belasteten Situation, liegt es zuvorderst in der politischen Verantwortung des Gesetzgebers und der Regierung, im Rahmen ihrer jeweiligen Kompetenzen die von ihnen für zweckmäßig erachteten Entscheidungen zu treffen.“

BVerfGE 49, 89 (131).

Vor diesem Hintergrund mussten die Betreiber jederzeit damit rechnen, dass der Gesetzgeber durch neue, zum Zeitpunkt des Erlasses der betreffenden Betriebserlaubnis noch nicht bekannte Umstände auch eine neue Bewertung der Kernenergienutzung vornehmen könnte.

Vgl. Ewer NVwZ 2011, 1035 (1038).

b) Vertrauen auf Fortbestand der Rechtslage nach 2002

Zwar stellt das Ausstiegsgesetz aus dem Jahre 2002 eine Übergangsregelung dar, die grundsätzlich Vertrauen begründen könnte. Soweit das Vertrauen der Beschwerdeführerinnen schutzwürdig ist, wird es im vorliegenden Fall jedoch nicht enttäuscht.

Dem Ausstiegsgesetz lag die politische Entscheidung zugrunde, den Ausstieg aus der Kernenergienutzung endgültig festzusetzen und nicht mehr an der mit dem Atomgesetz von 1959 getroffenen positiven Entscheidung zu Gunsten der Kernenergie festzuhalten.

Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und Bündnis'90/Die Grünen, BT-Drs. 14/6890, S. 13.

Um den Beendigungsprozess im Einvernehmen mit den Energieversorgungsunternehmen durchzuführen, lud die Bundesregierung

zu Gesprächen ein, die nach halbjähriger Verhandlung im sogenannten „Atomkonsens“ mündeten.

Vereinbarung zwischen der Bundesregierung und den Energieversorgungsunternehmen vom 14. Juni 2000, S. 4, beige-fügt als **Anlage 17**.

Darin wurde vereinbart, dass der

*„Betrieb der bestehenden Anlagen [...] nach Maßgabe jeweils festgelegter Reststrommengen **auf der Grundlage einer Regellaufzeit von 32 Kalenderjahren** ab Beginn des kommerziellen Leistungsbetriebs beschränkt [wird].“*

Wiedergegeben im Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und Bündnis'90/Die Grünen, BT-Drs. 14/6890, S. 13 (Hervorhebung nur hier).

Diese Berechnung liegt auch dem Atomausstiegsgesetz aus dem Jahre 2002 zugrunde. Die gesetzlich zugeteilten Reststrommengen wurden auf Grundlage dieser Regellaufzeit berechnet:

„Die gesetzlich festgelegten Elektrizitätsmengen entsprechen einer Regellaufzeit von 32 Jahren für das jeweilige Kernkraftwerk.“

Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und Bündnis'90/Die Grünen, BT-Drs. 14/6890, S. 21.

Dass sich der Gesetzgeber anstelle einer Festsetzung von fixen Enddaten für die Einführung von begrenzten Reststrommengen entschieden hatte, liegt darin begründet, dass er dadurch größere Flexibilität für die Kernkraftwerksbetreiber schaffen wollte, den Betrieb vor allem durch die Übertragungsmöglichkeit auf neuere Anlagen betriebs- und volkswirtschaftlich günstig zu gestalten:

*„Hinzu kommt, dass durch die im Gesetz geregelte Übertragungsmöglichkeit, die im Regelfall von älteren auf neuere Kraftwerke besteht, betriebs- und volkswirtschaftlich günstigste Restlaufzeiten für die einzelnen Kernkraftwerke vereinbart werden können. In der Summe wird dennoch die durchschnittliche Regellaufzeit von 32 Jahren je Kernkraftwerk nicht überschritten. **Der genaue Zeitpunkt des Erlöschens der Berechtigung zum Leistungsbetrieb eines Kernkraftwerkes brauchte zum jetzigen Zeitpunkt nicht starr festgelegt werden.**“*

Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und Bündnis'90/Die Grünen, BT-Drs. 14/6890, S. 16 (Hervorhebung nur hier).

Daraus folgt, dass ein aus dieser Übergangsregelung resultierendes Vertrauen der Kernkraftwerksbetreiber allenfalls in einen Regelbetrieb von ungefähr 32 Jahren je Kraftwerk bestehen konnte. Dieser wird durch die Einführung von festen Enddaten durch die 13. Atomgesetznovelle aber auch weitestgehend sichergestellt. Denn vergleicht man die Fristen, die der Gesetzgeber für den Betrieb der Anlagen in § 7 Abs. 1a S. 1 AtG für den Betrieb gesetzt hat, mit der Regellaufzeit von 32 Jahren, so ergibt sich, dass fast alle Anlagen sogar deutlich länger als 32 Jahre betrieben werden können (siehe unter **Teil 2.B.III.4.2.d)bb)(3)**).

Dass der Gesetzgeber in der 13. Atomgesetznovelle den Betrieb nicht mehr nur durch Reststrommengen, sondern zusätzlich durch feste Enddaten beschränkt, liegt darin begründet, dass die zum Zeitpunkt des Erlasses der 13. Atomgesetznovelle realistisch zu erwartenden Laufzeiten der Kernkraftwerke die Regellaufzeiten von 32 Jahren, die vom Gesetzgeber im Jahre 2002 anvisiert wurden, deutlich überschritten hätten.

Diese Überschreitung, beruht indes nicht auf einer fehlerhaften Prognose des Gesetzgebers oder in veränderten tatsächlichen Umständen. Vielmehr hat der verzögerte Verbrauch der Reststrommengen (dazu eingehend unter **Teil 2.B.III.4.2.d)bb)(3)**) durch die Kernkraftwerksbetreiber selbst dazu geführt, dass es zu einer erheblichen Verlängerung der vereinbarten Laufzeiten gekommen wäre und den Gesetzgeber dadurch zu einer Neuregelung des Ausstiegs veranlasst. Ein solches Verhalten der Betreiber zur Ausnutzung der gebildeten Rücklagen oder in der Hoffnung darauf, dass die Laufzeiten nach einem Regierungswechsel verlängert würden, mag aus taktischen Erwägungen zwar erklärbar und auch rechtlich zulässig sein. Wenn sich die Kernkraftwerksbetreiber allerdings selbst nicht an die der gesetzlichen Regelung zu Grunde liegende Restlaufzeit von 32 Jahren gebunden fühlten, ist es widersprüchlich, wenn sie sich gleichwohl auf Vertrauensschutz aus dieser Regelung berufen.

Das Ausstiegsgesetz konnte somit nur ein Vertrauen auf den Betrieb der Kernkraftwerke für die Regellaufzeit von 32 Jahren begründen. Nichts anderes wird den Kernkraftwerksbetreiber auch nach der 13. Atomgesetznovelle zugestanden – im Gegenteil um-

fassen die durch die festen Enddaten zugewiesenen Laufzeiten sogar noch zusätzliche Sicherheitszuschläge. Eine etwaige Unmöglichkeit, die durch das Ausstiegsgesetz zugewiesenen Reststrommengen in dieser Zeit noch zu verbrauchen, ist hingegen unbeachtlich, da die Geschwindigkeit des Verbrauchs seit der Regelung im Jahre 2002 in den Händen der Betreiber lag.

c) Vertrauen auf Fortbestand der Rechtslage nach der 11. Atomgesetznovelle

Ein schutzwürdiges Vertrauen lässt sich vorliegend auch nicht unter Verweis auf die Laufzeitverlängerung für Kernkraftwerke mit der 11. Atomgesetznovelle begründen. Dies folgt bereits daraus, dass die 11. Atomgesetznovelle mangels der erforderlichen Zustimmung des Bundesrates nicht verfassungsgemäß zustande gekommen und damit unwirksam ist. Zudem waren bereits im Gesetzgebungsverfahren massive Zweifel daran geäußert worden, dass der Bundestag das Gesetz ohne Zustimmung des Bundesrates beschließen durfte.

Vgl. hierzu die Ausführungen im Antrag auf abstrakte Normenkontrolle mit Schriftsatz vom 28.02.2011, S. 20 ff., beigefügt als **Anlage 2**.

Insbesondere wies der Ministerpräsident des Landes Rheinland-Pfalz, Herr Kurt Beck, bereits in der Sitzung des Bundesrates am 26.11.2010 auf die Zustimmungsbedürftigkeit der 11. Atomgesetznovelle hin. Er kündigte zudem an, dass die Länder Rheinland-Pfalz, Berlin, Brandenburg, Bremen und Nordrhein-Westfalen das Bundesverfassungsgericht anrufen würden, um eine ordnungsgemäße Beteiligung des Bundesrates zu erstreiten.

Bundesrat, Stenografischer Bericht der 877. Sitzung am 26.11.2010, Plenarprotokoll 877, S. 442 (B).

Wie angekündigt stellten die genannten Länder bereits am 28.02.2011 einen Antrag auf abstrakte Normenkontrolle. Die Betreiber konnten daher nicht schutzwürdig darauf vertrauen, dass die Verlängerung Bestand haben würde.

Selbst wenn man dies anders sehen wollte, hätte ein Vertrauen in die durch die 11. Atomgesetznovelle geschaffene Rechtslage allenfalls in einem geringen Zeitraum von maximal drei Monaten bestehen können. Die 11. Atomgesetznovelle wurde am 14. Dezem-

ber 2010 im Bundesgesetzblatt veröffentlicht. Bereits am 14. März 2011 beschloss die Bundesregierung das sogenannte Atom-Moratorium, mit dem sie den weiteren Betrieb von sieben Kernkraftwerken durch die zuständigen Landesbehörden nach Maßgabe von § 19 Abs. 3 Ziffer 3 AtG prüfen und untersagen ließ. Gleichzeitig kündigte die Regierung eine Neubewertung der zivilen Nutzung der Kernkraft samt daran anschließender Gesetzgebung an.

Regierungserklärung zur aktuellen Lage in Japan vom 17. März 2011, BT-PIPr 17/96, S. 10882D - 10915C sowie erste Beratung des eingebrachten Entwurfs eines Dreizehnten Gesetzes zur Änderung des Atomgesetzes, BT-Drs. 17/5035.

Ein anfängliches schutzwürdiges Vertrauen unterstellt, konnten die Beschwerdeführerinnen demnach höchstens von Mitte Dezember 2010 bis Mitte März 2011 davon ausgehen, sie hätten mit der 11. Atomgesetznovelle eine Rechtsposition erworben, die ein Vertrauen begründete. Erhebliche Investitionen, die allein auf dem Vertrauen auf eine Laufzeitverlängerung beruhten, dürften in diesem kurzen Zeitraum kaum angefallen sein. Alle vorherigen Planungen, vorbereitende Handlungen und Investitionen haben die Betreiber insofern auf eigenes Risiko getätigt.

2.2. Überwiegen der Gemeinwohlinteressen

Selbst wenn man aber ein schutzwürdiges Vertrauen der Kernkraftwerkbetreiber in den Bestand der gesetzlichen Regelungen anerkennen wollte, überwiegen jedenfalls die vom Gesetzgeber verfolgten Gemeinwohlinteressen. Diese überragenden Belange erfahren durch die 13. Atomgesetznovelle einen weitreichenden Schutz (siehe dazu unter **Teil 2.B.III.4.1**).

3. Zwischenergebnis

Die Laufzeitverkürzung mit der 13. Atomgesetznovelle ist als Fall einer unechten Rückwirkung zulässig. Besondere Gründe, die es ausnahmsweise rechtfertigen würden, eine unechte Rückwirkung für unzulässig zu halten, liegen nicht vor.

V. Keine Verkennung von Belangen des Klimaschutzes und der Versorgungssicherheit

Schließlich hat der Gesetzgeber die Belange des **Klimaschutzes** und der **Versorgungssicherheit** nicht in verfassungswidriger Weise verkannt. Entgegen des Vortrags der Beschwerdeführerinnen hat der Gesetzgeber der Bedeutung dieser Belange hinreichend Rechnung getragen und sie in seine Entscheidung einbezogen.

Zum einen enthält die 13. Atomgesetznovelle selbst Regelungen, die die Versorgungssicherheit gebührend berücksichtigen und die in § 7 Abs. 1a AtG die zeitlich gestaffelte anstelle einer gleichzeitigen Abschaltung der Kernkraftwerke vorsieht. Zum anderen regelt sie in § 7 Abs. 1e AtG die Möglichkeit der Bundesnetzagentur, zur Verhinderung einer Gefährdung oder Störung der Energieversorgung den Reservebetrieb eines Kernkraftwerks anzuordnen.

Zum anderen ist die 13. Atomgesetznovelle Teil eines umfassenden Gesetzespakets, das die Belange des Klimaschutzes und der Versorgungssicherheit in mehrfacher Hinsicht berücksichtigt. Dieses Gesetzespaket enthält neben der Atomgesetznovelle sechs weitere neue Gesetze, namentlich das

- Gesetz zur Neuregelung des Rechtsrahmens für die Förderung der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien (EEG) – BT-Drs. 17/6247
- Gesetz zur Neuregelung energiewirtschaftsrechtlicher Vorschriften (EnWGÄndG) – BT-Drs. 17/6248
- Gesetz über Maßnahmen zur Beschleunigung des Netzausbaus Elektrizitätsnetze (NABEG) – BT-Drs. 17/6249
- Gesetz zur steuerlichen Förderung von energetischen Sanierungsmaßnahmen an Wohngebäuden – BT-Drs. 17/6251
- Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur Errichtung eines Sondervermögens "Energie- und Klimafonds" (EKFG-ÄndG) – BT-Drs. 17/6252

- Gesetz zur Förderung des Klimaschutzes bei der Entwicklung in den Städten und Gemeinden – BT-Drs. 17/6253
- Gesetz zur Änderung schifffahrtsrechtlicher Vorschriften – BT-Drs. 17/6254

Durch diese gesetzgeberischen Maßnahmen sind sowohl Aspekte des Klimaschutzes als auch der Versorgungssicherheit ausreichend berücksichtigt worden. Die Änderungen des EnWG beispielsweise beinhalten im Wesentlichen Vorschriften, die den Ausbau des Stromnetzes hin zu mehr Stabilität und Leistungsfähigkeit fördern. Auch durch das NABEG wird der Ausbau der Netzinfrastruktur anhand vereinfachter Genehmigungsverfahren weiter beschleunigt.

Diese Verbesserungen des Netzes wirken sich auch günstig auf den Klimaschutz aus, da verbesserte Transportmöglichkeiten die Stromeinspeisungen aus erneuerbaren Energien fördern. Auch die EEG-Novelle begünstigt den Klimaschutz, indem sie zahlreiche Fördermöglichkeiten für Anlagen aus erneuerbaren Energien vorsieht, die bis zum Jahre 2050 gemäß § 1 Abs.2 Nr. 4 EEG einen Anteil von 85 Prozent erreichen sollen.

Schließlich führen die Regelungen der 13. Atomgesetznovelle nicht zu einer zwangsläufigen Belastung des Klimas durch einen erhöhten Ausstoß von Kohlenstoffdioxid, wie es die Beschwerdeführerinnen vortragen. Der Umfang von in Deutschland emissionsfähigem Kohlenstoffdioxid ist durch die Teilnahme der Bundesrepublik am EU-Emissionshandel begrenzt. Er wird durch eine (gestufte) Abschaltung der Kernkraftwerke weder vergrößert noch verringert.

Teil 3. Kein Verstoß gegen Art. 12 GG

Die in Art. 1 Nr. 1 und Nr. 3 der 13. Atomgesetznovelle vorgesehenen Regelungen verletzen die Beschwerdeführerinnen nicht in ihrem Grundrecht aus Art. 12 Abs. 1 GG. Die Bestimmungen stellen eine Berufsausübungsregelung dar, die durch vernünftige Erwägungen des Gemeinwohls gerechtfertigt ist.

A. Eingriff in den Schutzbereich

Die Bestimmungen der 13. Atomgesetznovelle stellen eine Berufsausübungsregelung, nicht jedoch eine Berufszulassungsregelung dar. Bei dem Betrieb eines Kernkraftwerks handelt es sich um eine Modalität des Berufs des Stromerzeugers. Ein eigenständiges Berufsbild kann darin nicht gesehen werden.

I. Abgrenzung von Berufszulassungs- und Berufsausübungsregelungen anhand des Berufsbilds

Berufszulassungsregelungen liegen vor, wenn die Zulassung zu einem Beruf oder der Entzug der Zulassung geregelt werden bzw. die Ausübung des Berufs unmöglich gemacht wird. Berufsausübungsregelungen regeln hingegen nicht das „Ob“ der Wahl eines bestimmten Berufs, sondern gestalten lediglich das „Wie“ der Berufsausübung aus.

Vgl. nur *Sodan*, in: *Sodan, Grundgesetz Kommentar*, 2. Aufl. 2011, Art. 12 Rn. 29 ff. mit Nachweisen aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts.

II. Die 13. Atomgesetznovelle als Berufsausübungsregelung

Das Betreiben von Kernkraftwerken stellt lediglich eine Modalität des Berufsbilds des Stromerzeugers dar:

Dies ergibt sich zunächst daraus, dass der Gesetzgeber den Betrieb von Kernkraftwerken nicht als eigenständiges Berufsbild geregelt hat. Eine solche Normierung folgt insbesondere nicht aus dem Erlass des Atomgesetzes und der das Atomgesetz konkretisierenden Rechtsverordnungen (AtDeckV, AtSMV). Der Erlass dieser Rechtsnormen diene nicht der Ausgestaltung des Berufs des Kernkraftwerkbetreibers. Die Nutzung der Kernenergie wurde aus Gründen der Sicherheit und zur Erfüllung internationaler Verpflichtungen einem spezifischen Regelungsregime unterworfen. Die Tätigkeit der Stromerzeugung durch Kernenergie wird vielmehr durch eine Vielzahl von gesetzlichen, verordnungsrechtlichen und behördlichen Vorgaben ausgestaltet, die sämtliche Stromerzeuger gleichermaßen betreffen (vgl. die Bestimmungen der EU-Richtlinie

2009/72/EG über gemeinsame Vorschriften für den Elektrizitätsbinnenmarkt, das EnWG, das TEHG oder das UVPG).

Vor allem aber ist der Betrieb eines Kernkraftwerks nach der Verkehrsauffassung kein eigenständiger Beruf, sondern lediglich eine Tätigkeit, die Bestandteil des umfassenderen Berufsbilds eines Stromerzeugers ist. In der Literatur ist zu Recht darauf hingewiesen worden, dass die Betreibergesellschaften lediglich verselbständigte Betriebsteile der großen Energieversorgungsunternehmen sind. Die Energieversorgungsunternehmen beherrschen die Betreibergesellschaften, haben die Investitionskosten getragen und übernehmen die laufenden Gewinne und Verluste als Anteilseigner der Betreibergesellschaften. Wirtschaftlich betrachtet ist die Tätigkeit der Betreibergesellschaft nur ein Zweig der vielfältigen Erwerbstätigkeiten der Energieversorgungsunternehmen, die elektrische Energie nicht nur durch Kernenergie, sondern durch weitere Tochtergesellschaften z.B. in Kohle- oder Gaskraftwerken herstellen. Die formalrechtliche Selbständigkeit der Betreibergesellschaft hat allein betriebswirtschaftliche sowie gesellschafts- und steuerrechtliche Gründe.

So *Roßnagel*, in: *Roßnagel/Roller*, Die Beendigung der Kernenergienutzung durch Gesetz, 1998, S. 33 ff.; ebenso *Denninger*, Verfassungsrechtliche Fragen des Ausstiegs aus der Nutzung der Kernenergie zur Stromerzeugung, S. 88 ff.; aus der neuen Literatur vgl. *Kloepfer*, DVBl 2011, 1437 (1443); *Ewer*, NVwZ 2011, 1035 (1036).

Die Richtigkeit der Einordnung als bloße Ausübungsregelung wird durch eine Kontrollüberlegung bestätigt. Die Energieversorgungsunternehmen, denen die Kernkraftwerksbetreibergesellschaften gehören, können trotz der Untersagung der Kernenergienutzung in Zukunft weiter ihrer beruflichen Tätigkeit nachgehen. Sie sind weiterhin als Stromerzeuger tätig und verfügen über ein breites Portfolio an unterschiedlichen Erzeugungsarten (Kohle, Gas, Öl, erneuerbare Energien, Nuklearenergie), das lediglich hinsichtlich der Erzeugung durch Kernenergie eingeschränkt wird. Die tatsächlichen Auswirkungen entsprechen also gerade nicht denen einer Berufswahlregelung. Auch die Bundesregierung hatte in ihrer ersten Begründung zur Atomgesetznovelle von 2002 auf das einheitliche Berufsbild des Stromerzeugers abgestellt, indem sie ausführte:

„Die Beschränkung der Berufsfreiheit bestehender und möglicher zukünftiger Stromerzeugungsunternehmen ist [...] angemessen, da diese Unternehmen Strom auch auf andere Weise als durch Nutzung der Kernenergie erzeugen können.“

Gesetzentwurf der Bundesregierung, BR-Drs. 705/01 vom 07.09.2001, S. 34.

Indem der Gesetzgeber den Betrieb von Kernkraftwerken unterbindet, untersagt er lediglich eine bestimmte Modalität der Ausübung des Berufs des Stromerzeugers. Die 13. Atomgesetznovelle stellt somit eine bloße Berufsausübungsregelung im Sinne des Art. 12 Abs.1 Satz 2 GG dar.

B. Rechtfertigung

Eine Berufsausübungsregelung ist gerechtfertigt, wenn vernünftige Erwägungen des Gemeinwohls sie zweckmäßig erscheinen lassen.

BVerfGE 7, 377 (405 ff.).

Dies ist im vorliegenden Fall gegeben. Wir verweisen im Hinblick auf die Rechtfertigung der Belastungen der Beschwerdeführerinnen auf unsere Ausführungen zu Art. 14 GG (unter Teil 2.B.).

Selbst wenn man in dem Betrieb eines Kernkraftwerks einen eigenständigen Beruf und somit in den Bestimmungen der 13. Atomgesetznovelle – entgegen unserer Rechtsauffassung – eine (objektive) Berufswahlregelung erblicken wollte, wäre auch diese durch die Abwehr von Gefahren für überragend wichtige Gemeinschaftsgüter gerechtfertigt.

Zu den Anforderungen vgl. BVerfGE 102, 197 (214); 75, 284 (296).

Wie in den Ausführungen zu Art. 14 GG dargestellt, verfolgt der Gesetzgeber mit der 13. Atomgesetznovelle das Ziel, die mit der Kernenergienutzung verbundenen Risiken zu minimieren, insbesondere das Leben und die körperliche Unversehrtheit der Bevölkerung (Art. 2 Abs. 1 GG) sowie die natürlichen Lebensgrundlagen (Art. 20a GG) zu schützen. Diese Zwecke stellen nicht nur vernünftige Erwägungen des Gemeinwohls dar, sondern dienen dem Schutz überragend wichtiger Gemeinschaftsgüter.

Die Regelung ist geeignet und erforderlich, um diese Gemeinwohlbelange durchzusetzen. Ein gleich wirksames, die Berufsfreiheit der Beschwerdeführerinnen aber weniger einschränkendes Mittel zum Schutze der Gemeinwohlbelange ist nicht ersichtlich. Die Beschränkung der Berufsfreiheit der Beschwerdeführerinnen ist angesichts der Bedeutung dieser Belange angemessen und zumutbar. Wir verweisen auch insofern auf die Ausführungen zur Rechtfertigung im Rahmen von Art. 14 GG (siehe insbesondere unter **Teil 2.B.III**). Die Abwägung zwischen den verfolgten Zwecken und der Beeinträchtigung im Rahmen von Art. 12 GG führt zu keinem anderen Ergebnis. Dabei ist insbesondere zu berücksichtigen, dass es den Energieversorgungsunternehmen, zu denen die Beschwerdeführerinnen gehören, unbenommen bleibt, Strom auf andere Weise als durch Kernenergienutzung zu erzeugen. Die Berufsausübungsregelungen der 13. Atomgesetznovelle sind somit gerechtfertigt. Dies wäre auch dann der Fall, wenn man in den Bestimmungen (objektive) Berufszulassungsregelung erblickte.

Teil 4. Kein Verstoß gegen Art. 3 GG

Die Ergänzung des § 7 Abs. 1a AtG gemäß Art. 1 Nr. 1 lit. a) der 13. Atomgesetznovelle stellt keinen Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 GG dar. Eine Ungleichbehandlung der verschiedenen Kernkraftwerke im Hinblick auf das Erlöschen der Betriebsgenehmigung (dazu unter **A.**) ist auch unter Zugrundelegung eines strengen Prüfungsmaßstabs (dazu unter **B.**) durch hinreichend gewichtige Gründe gerechtfertigt (dazu unter **C.**).

A. Ungleichbehandlung

Die 13. Atomgesetznovelle behandelt für sich genommen gleiche Sachverhalte uneinheitlich. Hierbei sind im Wesentlichen drei verschiedene Aspekte zu unterscheiden, die auch von den Beschwerdeführerinnen vorgetragen werden.

I. Ungleichbehandlung zwischen sofort erlöschenden und weiter bestehenden Berechtigungen zum Leistungsbetrieb

Nach § 7 Abs. 1a Satz 1 Nr. 1 AtG erlöschen die Berechtigungen zum Leistungsbetrieb für bestimmte Kernanlagen mit Ablauf des 6. August 2011, also unmittelbar nach Inkrafttreten der 13. Atomge-

setznovelle. Es handelt sich dabei um die Kernkraftwerke Biblis A, Biblis B, Neckarwestheim 1, Unterweser, Brunsbüttel, Krümmel, Isar 1 und Philippsburg 1. Demgegenüber können die anderen in § 7 Abs. 1a Satz 1 Nr. 2-6 AtG genannten Kernkraftwerke ihren Betrieb noch weiter (bis zu bestimmten Endterminen) fortsetzen.

II. Erlöschen der Leistungsbetriebsberechtigungen im Übrigen zu fünf unterschiedlichen Zeitpunkten

Die Berechtigungen zum Leistungsbetrieb derjenigen Kraftwerke, die ihren Betrieb auch nach Inkrafttreten der 13. Atomgesetznovelle fortsetzen können, erlöschen nach § 7 Abs. 1a Nr. 2-6 AtG zu unterschiedlichen Zeitpunkten, nämlich

- mit Ablauf des 31. Dezember 2015 für das Kernkraftwerk Grafenrheinfeld (§ 7 Abs. 1a Nr. 2),
- mit Ablauf des 31. Dezember 2017 für das Kernkraftwerk Gundremmingen B (§ 7 Abs. 1a Nr. 3),
- mit Ablauf des 31. Dezember 2019 für das Kernkraftwerk Philippsburg 2 (§ 7 Abs. 1a Nr. 4),
- mit Ablauf des 31. Dezember 2021 für die Kernkraftwerke Grohnde, Gundremmingen C und Brokdorf (§ 7 Abs. 1a Nr. 5),
- mit Ablauf des 31. Dezember 2022 für die Kernkraftwerke Isar 2, Emsland und Neckarwestheim 2 (§ 7 Abs. 1a Nr. 6).

III. Mehrere einheitliche Erlöschenstermine für die Betriebsberechtigungen mehrerer Kraftwerke

Der Gesetzgeber hat schließlich in § 7 Abs. 1a Satz 1 Nr. 1, 5 und 6 AtG n.F. Kernkraftwerken, die zu (leicht) unterschiedlichen Zeitpunkten in Betrieb gegangen sind, einen gleichen Abschaltzeitpunkt zugewiesen.

Gleichsam spiegelbildlich hierzu mag man eine relevante Ungleichbehandlung darin erblicken, dass die Betriebsberechtigungen von zu annähernd gleichen Zeitpunkten in Betrieb gegangenen Kraftwerken zu einem unterschiedlichen Zeitpunkt erlöschen. Dies trifft für das Kernkraftwerk Gundremmingen B zu, das nach § 7 Abs. 1a Satz 1 Nr. 3 AtG mit Ablauf des 31. Dezember 2017 seine

Betriebsberechtigung verliert, während das baugleiche und fast genauso lang in Betrieb befindliche Kernkraftwerk Gundremmingen C nach § 7 Abs. 1a Satz 1 Nr. 5 AtG erst mit Ablauf des 31. Dezember 2021 seine Berechtigung zum Leistungsbetrieb einbüßt.

Eine Ungleichbehandlung (in Gestalt einer Gleichbehandlung von wesentlich Ungleichem) kann darüber hinaus darin gesehen werden, dass das Kraftwerk Krümmel seine Berechtigung zum Leistungsbetrieb gemäß § 7 Abs. 1a Satz 1 Nr. 1 AtG im Unterschied zu den anderen von § 7 Abs. 1a Satz 1 Nr. 2 bis 6 AtG erfassten Anlagen bereits mit Inkrafttreten der 13. Atomgesetznovelle verliert, obwohl es erst am 28.03.1984 in Betrieb gegangen ist. Es wird deshalb zum gleichen Zeitpunkt abgeschaltet wie Kraftwerke, die einige Jahre früher ihren kommerziellen Leistungsbetrieb begonnen haben (Biblis A: 26.02.1975, Biblis B: 31.01.1977, Neckarwestheim 1: 01.12.1976, Unterweser: 06.09.1979, Brunsbüttel: 09.02.1977, Isar 1: 21.03.1979, Philippsburg 1: 26.03.1980).

B. Prüfungsmaßstab

Der allgemeine Gleichheitssatz gebietet, alle Menschen – und über Art. 19 Abs. 3 GG auch juristische Personen – vor dem Gesetz gleich zu behandeln. Aus diesem Grundsatz folgt abhängig vom jeweiligen Sachverhalt ein unterschiedlich strenger Prüfungsmaßstab. So ergeben sich nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts

„je nach Regelungsgegenstand und Differenzierungsmerkmal unterschiedliche Grenzen, die vom bloßen Willkürverbot bis zu einer strengen Bindung an Verhältnismäßigkeitserfordernisse reichen (vgl. BVerfGE 97, 169 [180 f.]; 110, 274 [291]; 117, 1 [30]; 120, 1 [29]; 121, 108 [119]; 121, 317 [369]). Genauere Maßstäbe und Kriterien dafür, unter welchen Voraussetzungen im Einzelfall das Willkürverbot oder das Gebot verhältnismäßiger Gleichbehandlung durch den Gesetzgeber verletzt ist, lassen sich nicht abstrakt und allgemein, sondern nur bezogen auf die jeweils betroffenen unterschiedlichen Sach- und Regelungsbereiche bestimmen (vgl. BVerfGE 75, 108 [157]; 101, 275 [291]; 103, 310 [318]; 105, 73 [111]; 110, 412 [432]; 121, 108 [119])“.

BVerfGE 126, 400, 416 (ständige Rechtsprechung).

Sind mit einer Ungleichbehandlung zugleich Eingriffe in Freiheitsrechte verbunden, so liegt eine Prüfung anhand des strengeren Prüfungsmaßstabs nahe.

Vgl. BVerfGE 60, 123 (134); 37, 342 (353 f.), 82, 126 (146); 88, 87 (96).

Gleichzeitig hat das Bundesverfassungsgericht den Umstand hervorgehoben, dass eine strengere Prüfung angezeigt sei, wenn von der Ungleichbehandlung unterschiedliche Personengruppen betroffen seien.

BVerfGE 88, 87 (96).

Denn diese sind nach dem Wortlaut des Art. 3 Abs. 1 GG zuvörderst angesprochen.

Vorliegend wird, wie oben (unter **Teil 2** und **Teil 3**) ausgeführt, zugleich in Freiheitsrechte (Art. 14 und Art. 12 GG) eingegriffen. Allerdings werden nicht Personengruppen, sondern nur Sachverhalte unterschiedlich behandelt.

Die Notwendigkeit der Zugrundelegung eines strengen Maßstabs ist daher nicht offenkundig. Doch auch unter Zugrundelegung eines solchen strengen Maßstabs erweist sich die hier vorliegende Ungleichbehandlung als verhältnismäßig.

Gemäß der sogenannten „neuen Formel“ ist der Gleichheitssatz (nur) dann verletzt,

„wenn eine Gruppe von Normadressaten oder Normbetroffenen im Vergleich zu einer anderen anders behandelt wird, obwohl zwischen beiden Gruppen keine Unterschiede von solcher Art und solchem Gewicht bestehen, dass sie die unterschiedliche Behandlung rechtfertigen können (vgl. BVerfGE 129, 49 (68 f.).“

So zuletzt BVerfG, Beschluss vom 10. Juli 2012, 1 BVL 2/10, Rn. 37 (ständige Rechtsprechung).

Diese Formulierung bedeutet indes nicht, dass nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts eine Ungleichbehandlung ausschließlich durch Unterschiede zwischen den unterschiedlich behandelten Gruppen zu begründen wäre. Neben den Unterschieden zwischen den Gruppen kann der Gesetzgeber auch andere Zwecke mit der Ungleichbehandlung verfolgen. In solchen Fällen ist nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu prüfen, ob Ungleichbehandlung und rechtfertigender Grund in einem angemessenen Verhältnis zueinander stehen.

BVerfGE 82, 126 (146); zu den im Folgenden beschriebenen Prüfungsanforderungen vgl. *Sodan*, in: Sodan, Grundgesetz Kommentar, 2. Aufl. 2011, Art. 3 Rn. 14.

Die Grundsätze der Verhältnismäßigkeitsprüfung bei Freiheitsgrundrechten sind dabei in entsprechender Weise auf die gleichheitsrechtliche Prüfung zu übertragen. Der Gesetzgeber muss mit der Ungleichbehandlung legitime Zwecke verfolgen. Die Ungleichbehandlung muss zur Erreichung der Zwecke geeignet sein. Ferner muss die Ungleichbehandlung erforderlich sein, weil – unter gebührender Berücksichtigung gesetzgeberischer Entscheidungs- und Gestaltungsspielräume – keine weniger einschneidenden Maßnahmen zur Verfügung stehen.

Vgl. BVerfGE 91, 389 (403 f.); 103, 225 (235 ff.)

Schließlich ist zu prüfen, ob Ungleichbehandlung und rechtfertigender Grund in einem angemessenen Verhältnis zueinander stehen.

Vgl. BVerfGE 89, 365 (377 f.).

Dafür ist eine umfassende Abwägung zwischen Art und Gewicht, dem Zweck und den Auswirkungen der Ungleichbehandlung vorzunehmen.

Vor diesem Hintergrund sind die skizzierten Ungleichbehandlungen unter Berücksichtigung des Zwecks der Regelungen der 13. Atomgesetznovelle selbst sowie der mit der jeweiligen Ungleichbehandlung verfolgten Differenzierungsziele auf ihre Verhältnismäßigkeit hin zu prüfen.

C. Verfassungsrechtliche Rechtfertigungen der Ungleichbehandlung - Verhältnismäßigkeit

Auch auf der Grundlage des oben skizzierten strikten Prüfungsmaßstabs erweisen sich die mit der 13. Atomgesetznovelle hervorgerufenen Ungleichbehandlungen als verfassungsrechtlich gerechtfertigt.

I. Legitimität der Ziele des Gesetzgebers

Die vom Gesetzgeber mit der 13. Atomgesetznovelle verfolgten Ziele sind, wie bereits oben (unter **Teil 2** und **Teil 3**) ausgeführt, legitim.

Der Gesetzgeber beabsichtigte mit der 13. Atomgesetznovelle, aus Gründen des Schutzes von Leben und Gesundheit der Bevölkerung (Art. 2 Abs. 2 GG) vor den Gefahren der atomaren Strahlung, die friedliche Nutzung der Atomenergie zum Zwecke der Energieerzeugung schnellstmöglich zu beenden. Der Gesetzgeber verfolgte ausweislich der Gesetzesbegründung die Absicht,

„die Nutzung der Kernenergie [...] auf den absolut notwendigen Zeitraum zu beschränken und einen noch schnelleren Übergang in das Zeitalter der erneuerbaren Energien zu ermöglichen.“

Gesetzentwurf der Fraktionen CDU/CSU und FDP, BT-Drs. 17/6070, S. 5.

Dem Gesetzgeber war bewusst, dass er das Ziel, Leben und Gesundheit der Menschen durch den Ausstieg aus der friedlichen Nutzung der Kernenergie zu schützen, nicht einschränkungslos durch eine sofortige Stilllegung sämtlicher Kernkraftwerke würde erreichen können. Vielmehr konnte er dieses Ziel im Einklang mit anderen Gemeinwohlinteressen nur schrittweise durchsetzen.

Denn bei der Ausgestaltung des Gesetzes hatte der Gesetzgeber noch andere Gesichtspunkte zu berücksichtigen. Der Gesetzgeber entschied sich deshalb für einen gestuften Ausstieg aus der Nutzung der Kernenergie durch die in § 7 Abs. 1a Satz 1 Nr. 1 bis 6 AtG festgelegten „Abschaltstufen“.

Bei der Zuordnung der Kernkraftwerke zu den einzelnen Abschaltstufen verfolgte der Gesetzgeber ebenfalls legitime Zwecke: Um das Recht der jeweiligen Betreiber, das ihnen zustehende verfassungsrechtlich geschützte Eigentum an den Kernanlagen zu nutzen, nicht mehr als nötig zu beschränken, musste der Gesetzgeber eine möglichst eigentumschonende Regelung finden. Dabei hatte er zu berücksichtigen, dass auch bei einem möglichst schnellen Ausstieg aus der Nutzung der Kernenergie den Betreibern ein angemessener Zeitraum für die Amortisation ihrer Investitionen zur Verfügung steht. Der Gesetzgeber hat sich deshalb – anknüpfend an die Staffelung der Nutzungsmöglichkeiten der Kernanlagen im Ausstiegsgesetz des Jahres 2002 – daran orientiert, wie lange die vorhandenen Anlagen von den Betreibern bereits genutzt worden waren und jene mithin die Möglichkeit hatten,

ihre Investitionen in die Anlagen zu amortisieren. Dieser Gedanke findet sich in der Gesetzesbegründung wieder:

„Auch die nunmehr vorgesehene zeitliche Befristung der Berechtigung zum Leistungsbetrieb ist – insbesondere im Hinblick auf Artikel 14 Absatz 1 des Grundgesetzes – so ausgestaltet, dass die von dieser Regelung betroffenen Unternehmen nicht unverhältnismäßig belastet werden und den Betreibern eine Amortisation der Investitionen sowie die Erzielung eines angemessenen Gewinns weiterhin ermöglicht wird. Mit Blick auf diese nunmehr vorgeschlagenen Befristungen und daraus resultierenden Laufzeiten ist unter Berücksichtigung der möglichen Übertragung von Elektrizitätsmengen eine Regellaufzeit von 32 Jahren, die aus jetziger Sicht eine Amortisation und angemessene Gewinnerzielung ermöglicht, weiterhin gewährleistet.“

Gesetzentwurf der Fraktionen CDU/CSU und FDP, BT-Drs. 17/6070, S. 6.

Die Staffelung der Beendigungszeitpunkte und die Zuordnung der Kraftwerke zu diesen Zeitpunkten unter Berücksichtigung ihres Alters diene damit neben dem übergeordneten Ziel des Gesetzes als solchem auch und gerade der **Schonung der Grundrechte der Betreiber**. Eine Differenzierung, mit der das Ziel verfolgt wird, die Grundrechte der einzelnen nicht mehr als nötig zu beschränken, die damit also einem spezifisch freiheitsrechtlichen Verhältnismäßigkeitsprinzip gehorcht, ist als legitim einzuordnen.

Kloepfer, DVBl. 2011, 1437 (1444) spricht deshalb sogar von „Laufzeitgerechtigkeit“.

Darüber hinaus hatte der Gesetzgeber das übergeordnete Ziel des Gesetzes zu verfolgen, nämlich die bestmögliche **Verringerung des Risikos**, welches von den Kernanlagen ausgeht. Deshalb hatte der Gesetzgeber zu prüfen, ob und in welchem Umfang Kernanlagen, die ein relativ höheres Risiko für Leben und Gesundheit der Menschen setzten bzw. setzen, früher als andere Kernanlagen außer Betrieb gehen können bzw. sollen.

Schließlich verfolgte der Gesetzgeber mit der gestaffelten Außerbetriebnahme der Kernenergieanlagen das Ziel, die **Versorgungssicherheit** einschließlich der Netzstabilität in Deutschland zu gewährleisten. Er hatte deshalb zu beachten, dass der zum Schutz von Leben und Gesundheit der Menschen durchzusetzen- de vollständige Ausstieg aus der friedlichen Nutzung der Kern-

energie nicht zu untragbaren Versorgungsengpässen für die Bevölkerung und die Wirtschaft bzw. zu Problemen bei der Netzstabilität führt. Zutreffend führt die Gesetzesbegründung hierzu aus:

„Auch nach den schwerwiegenden Ereignissen in Japan ist es zum jetzigen Zeitpunkt aus Gründen der Versorgungssicherheit, des Klimaschutzes und einer preiswürdigen Energieversorgung nicht möglich, sofort gänzlich auf die Nutzung der Kernenergie zu verzichten.“

Gesetzentwurf der Fraktionen CDU/CSU und FDP, BT-Drs. 17/6070, S. 5.

„Der Gesetzgeber geht davon aus, dass mit diesen Regelungen die Versorgungssicherheit jederzeit gewährleistet ist.“

Gesetzentwurf der Fraktionen CDU/CSU und FDP, BT-Drs. 17/6070, S. 7.

„Die Versorgungssicherheit muss jederzeit und überall, auch unter extremen Bedingungen, gewährleistet sein.“

Gesetzentwurf der Fraktionen CDU/CSU und FDP, BT-Drs. 17/6070, S. 8.

Alle diese Ziele, die teilweise miteinander in Konflikt stehen, musste der Gesetzgeber bei der Verabschiedung der 13. Atomgesetznovelle gleichzeitig verwirklichen.

II. Geeignetheit

Die von dem Gesetzgeber gewählte Schrittfolge bei der Durchsetzung des Ausstiegsziels zum Schutz von Leben und Gesundheit der Bevölkerung war geeignet, die oben dargestellten legitimen Ziele zu fördern.

Bei der Beurteilung der Frage, ob ein eingesetztes Mittel den Zweck fördert, das heißt die Zweckerreichung möglich ist,

Vgl. BVerfGE 67, 157 (175); 96, 10 (23) m.w.N. aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts.

muss der Gesetzgeber notwendigerweise eine Prognose anstellen. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgericht kann hierbei

„[d]ie Frage nach der Zwecktauglichkeit eines Gesetzes [...] nicht nach der tatsächlichen späteren Entwicklung, sondern nur danach beurteilt werden, ob der Gesetzgeber aus seiner Sicht davon ausgehen durfte, dass die Maßnahme zur Errei-

chung des gesetzten Ziels geeignet, ob seine Prognose also sachgerecht und vertretbar war (vgl. BVerfGE 30, 250 [263]).“

BVerfGE 113, 167 (234).

Im vorliegenden Falle musste der Gesetzgeber daher insbesondere eine Prognose hinsichtlich des künftigen Energiebedarfs der Verbraucher und der Wirtschaft in Deutschland anstellen. Er musste zudem die Geschwindigkeit des Ausbaus der erneuerbaren Energien, aber auch der Erneuerung konventioneller Kraftwerkskapazitäten, des Netzausbaus usw. abschätzen. Er hatte ferner die Möglichkeiten der Amortisation der Investitionen der Kraftwerksbetreiber in den noch zur Verfügung stehenden Zeiträumen zu prognostizieren.

1. Außerbetriebnahme der Kraftwerke Biblis A, Neckarwestheim 1, Biblis B, Brunsbüttel, Isar 1, Unterweser, Philippsburg 1 und Krümmel

Auf der Grundlage dieser Prognosen gelangte der Gesetzgeber zu dem Ergebnis, dass eine Außerbetriebnahme der in § 7 Abs. 1a Satz 1 Nr. 1 AtG genannten Kraftwerke Biblis A, Neckarwestheim 1, Biblis B, Brunsbüttel, Isar 1, Unterweser, Philippsburg 1 und Krümmel bereits mit Inkrafttreten des Gesetzes am 06. August 2011 möglich war.

Diese erste Maßnahme war geeignet, das Risikopotential für die Gesundheit und des Leben der Bevölkerung bereits deutlich zu senken, da die Anzahl der atomaren Risikoquellen bereits erheblich gesenkt wurde.

2. Fünf feste künftige Beendigungszeitpunkte

Weiter konnte der Gesetzgeber davon ausgehen, dass die in § 7 Abs. 1a Satz 1 Nr. 2-6 AtG vorgesehenen fünf Außerbetriebnahmestufen geeignet sein würden, zugleich das Risikopotential für Leben und Gesundheit der Menschen (Art. 2 Abs. 2 GG) schrittweise zu senken und die Versorgungssicherheit zu gewährleisten.

Die Festlegung fester Beendigungszeitpunkte trägt dabei erheblich zur Gewährleistung einer sicheren Stromversorgung bei. Das Bundeskartellamt hat in seiner Sektoruntersuchung Stromerzeuger-

gung/Stromgroßhandel vom Januar 2011 die Laufzeitverlängerung durch die 11. Atomgesetznovelle und deren Auswirkungen auf den Markt untersucht. Hierbei hat es die bloße Festlegung von Reststrommengen und die Vorgabe eines festen Enddatums für den Kernkraftwerksbetrieb als Alternativen gegeneinander abgewogen. Im Ergebnis hat das Bundeskartellamt festgestellt, dass die Vorteile der Festlegung fester Enddaten überwiegen. Dies gelte nicht zuletzt vor dem Hintergrund höherer Planungssicherheit für Investitionen in Kraftwerksneubauprojekte. Würde aufgrund flexibler Fahrweise unbestimmt bleiben, wann die Kernkraftwerke tatsächlich vom Netz gehen, wäre dies für Investitionsentscheidungen in neue konventionelle Kraftwerke abträglich.

Bundeskartellamt, Sektoruntersuchung Stromerzeugung/Stromgroßhandel (B10-9/09), Bericht gem. § 32e Abs. 3 GWB, Januar 2011, S. 275.

Bei der Zuordnung der Kraftwerke zu den Außerbetriebnahmestufen berücksichtigte der Gesetzgeber gleichzeitig, dass den Betreibern jeweils etwa 32 Jahre des Betriebs ihres Kernkraftwerks bis zum Außerbetriebnahmedatum zur Verfügung stehen würden, womit er ebenfalls das Ziel einer grundrechtsschonenden Inanspruchnahme der Betreiber erreichen konnte.

Die Maßnahme war damit geeignet, alle oben genannten gesetzlichen Ziele gleichzeitig zu fördern.

3. Zuordnung der einzelnen Anlagen zu den Außerbetriebnahmezeitpunkten

Die Orientierung am Alter (d.h. dem Inbetriebnahmezeitpunkt) der Anlagen bei der Zuweisung zu bestimmten Außerbetriebnahmestufen war zugleich geeignet, dem Sicherheitsziel Rechnung zu tragen. Nach allen wissenschaftlich-technischen Erfahrungen sind ältere Kernanlagen regelmäßig risikobehafteter als jüngere Anlagen. Wie bei allen technischen Anlagen entstehen aufgrund Verschleiß und Materialermüdung von Bauteilen, Korrosion, bei Kernkraftwerken speziell durch Neutronenversprödung (namentlich am Druckbehälter) zusätzliche Risiken.

Vgl. dazu *Roßnagel*, in: *Roßnagel/Roller*, Die Beendigung der Kernenergienutzung durch Gesetz, 1998, S. 47 f.; so auch *Kloepfer*, DVBl. 2011, 1437 (1444).

Auch die Zuweisung von fünf Außerbetriebnahmezeitpunkten für insgesamt neun Kraftwerke war geeignet, das Ziel eines geordneten und daher gestuften Ausstiegs aus der Kernkraftnutzung zum Schutz der Bevölkerung zu erreichen.

Zwar werden die nahezu gleichzeitig in Betrieb gegangenen Kraftwerksblöcke Gundremmingen B und Gundremmingen C zu unterschiedlichen Zeitpunkten außer Betrieb genommen. Jedoch können beide die für die Amortisation zugrunde gelegte Zeit von ungefähr 32 Jahren am Netz bleiben. Die verhältnismäßig längere Laufzeit des Kraftwerkblocks Gundremmingen C war geeignet das mit dem lebens- und gesundheitsschützenden Ausstiegsziel konfligierende Ziel der Erhaltung der Versorgungssicherheit zu erreichen. Die mit der gestuften Außerbetriebnahme erreichte Verringerung des Risikos im Ganzen (durch rein mathematische Verringerung der Risikofaktoren, nämlich der Anzahl der Kraftwerke) war ebenfalls ein geeignetes Mittel zur Erreichung der gesetzgeberischen Ziele.

Die sofortige Außerbetriebnahme des Kernkraftwerks Krümmel wiederum war eine Maßnahme, die insbesondere geeignet war, das Ziel einer möglichst effektiven Verringerung der Risiken für die Bevölkerung zu erreichen. Von dem Kraftwerk Krümmel, das in seiner Bauart eher mit den älteren Anlagen vergleichbar ist, gingen nämlich ungeachtet seiner unterhalb von 32 Jahren liegenden Laufzeit relativ höhere Risiken für die Allgemeinheit aus als von anderen Kernanlagen vergleichbaren Alters. Die Anlage war bekanntermaßen besonders störanfällig – insbesondere gab es im Juni 2007 den bereits erwähnten Transformatorenbrand – so dass diese Anlage seit 2007 nur kurzzeitig am Netz bleiben konnte.

Hinsichtlich der endgültigen Außerbetriebnahme (bzw. Verhinderung der Wiederinbetriebnahme) des Kernkraftwerks Krümmel trat damit das den Ausstiegszweck determinierende Ziel, Risiken für Leben und Gesundheit der Bevölkerung zu verringern, in besonderem Maße hervor und ließ den Gesetzgeber eine Sonderentscheidung treffen.

Eine sofortige Abschaltung des Kraftwerks, welches sich im aktuellen Betrieb als besonders störanfällig erwiesen und deshalb ein besonders hohes Risiko für die Bevölkerung gesetzt hatte, war

geeignet, das Ziel des Gesundheits- und Lebensschutzes in besonders hohem Maße zu fördern.

III. Erforderlichkeit

Die unterschiedlichen Außerbetriebnahmedaten in § 7 Abs. 1a Satz 1 AtG waren erforderlich, um die beschriebenen legitimen Ziele – und zwar gerade auch in einem sachgerechten Verhältnis zueinander – zu erreichen.

Dem Gesetzgeber, der hinsichtlich der Wirksamkeit einer Maßnahme eine Einschätzungsprärogative hat, stand kein milderes Mittel zur Verfügung, mit dem er das gesetzliche Ausstiegsziel unter Berücksichtigung angemessener Amortisationszeiträume und eines möglichst hohen Maßes an Sicherheit für die Energieversorgung hätte erfüllen können.

Der Gesetzgeber hatte, nicht nur um überhaupt geeignete Maßnahmen zu treffen, sondern auch um das freiheits- und gleichheitsrechtlich erforderliche Maß bei der Gestaltung des Ausstiegskonzepts zu finden, eine Prognose hinsichtlich der künftigen Entwicklung auf dem Energieerzeugungsmarkt und hinsichtlich der Wirkung verschiedener in Frage kommender Maßnahmen anzustellen, sowohl auf die Versorgungssicherheit und die Netzstabilität als auch auf die Rechte der Betreiber. Dabei waren teilweise nur schwer prognostizierbare Entwicklungsverläufe bezüglich des Stromverbrauchs und der Ausgestaltung des Netzausbaus zu Grunde zu legen. Hierbei war die Schaffung stabiler Rahmenbedingungen sowohl aus Gründen der administrativen Sicherheitskontrolle als auch aufgrund der Notwendigkeit künftiger Investitionen in Erzeugungsanlagen erforderlich.

In dieser Gemengelage hat der Gesetzgeber eine Beendigungskonzeption entworfen, die eine strukturell unterschiedliche Behandlung von zwei Anlagentypen vorsieht:

Die Genehmigungen zum Betrieb der acht aus technischer Sicht ältesten und daher unsichersten Anlagen erlöschen mit sofortiger Wirkung. Die Berechtigungen zum Leistungsbetrieb der weiteren Anlagen erlöschen stufenweise bis zum Ablauf des 31.12.2022. Innerhalb der einzelnen Abschaltstufen hat der Gesetzgeber eine

sachgerechte Zuordnung vorgenommen. Diese Gestaltung erweist sich als erforderlich.

Zwar wäre es dem Gesetzgeber möglich gewesen, anstatt in § 7 Abs. 1a Satz 1 Nr. 1 AtG n.F. die Berechtigungen zum Leistungsbetrieb bereits mit Inkrafttreten der 13. Atomgesetznovelle auslaufen zu lassen, den Betreibern der Kraftwerke die Möglichkeit zu geben, die restlichen Strommengen zu verbrauchen. Dieses Mittel wäre jedoch nicht gleich wirksam gewesen, um zum Schutze der Bevölkerung vor den Gefahren atomarer Strahlung die Nutzung der Kernenergie auf den absolut notwendigen Zeitraum zu beschränken.

Im Einzelnen gilt das folgende:

1. Kein milderes Mittel als die sofortige Stilllegung der acht ältesten Kernkraftwerke

Zunächst erweist sich die sofortige Abschaltung der acht ältesten Kernkraftwerke als erforderlich, um die Risiken, die sich aus dem Weiterbetrieb dieser acht ältesten Kernanlagen ergaben, zu beenden.

1.1. Bautypenbedingte höhere Störanfälligkeit von Kraftwerken älterer Bauweise

Die in Deutschland befindlichen Kernkraftwerke können in vier Baulinien bei Druckwasserreaktoren und zwei Baulinien bei Siedewasserreaktoren eingeteilt werden. Die Kernkraftwerke Biblis A, Biblis B, Neckarwestheim 1 und Unterweser sind Druckwasserreaktoren der konzeptionell veralteten Baulinie 2. Die Kernkraftwerke Brunsbüttel, Krümmel und Philippsburg 1 gehören zu den konzeptionell veralteten Siedewasserreaktoren der Baulinie 69 (der Begriff bezeichnet das Jahr, in dem die Linie konzipiert wurde).

Die Sicherheitsnachteile beider Generationen gegenüber den neueren Anlagen sind ausführlich im Bericht der Regierung für die Fünfte Überprüfungstagung im April 2011 sowie dem darauf verweisenden Gutachten von Wolfgang Renneberg „Risiken alter Kernkraftwerke“ vom Juni 2010 beschrieben. Zusammengefasst kommen beide Gutachten zu dem Ergebnis, dass für die älteren Anlagentypen eine erhöhte Fehleranfälligkeit und damit größere

sicherheitstechnische Bedenken als bei Anlagen neueren Typs bestehen. Bei Siedewasserreaktoren der Baulinie 69 bestehen hiernach erhebliche Nachteile gegenüber Anlagen neueren Typs hinsichtlich der Prüffähigkeit der Rohrleitungen, der Resistenz und Empfindlichkeit des Reaktordruckbehälters gegenüber Alterungsprozessen, den Sicherheitsreserven und der Notstromversorgung.

Siehe im Einzelnen: Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Übereinkommen über nukleare Sicherheit, Bericht der Regierung der Bundesrepublik Deutschland für die Fünfte Überprüfungstagung im April 2011, Anhang 4 Sicherheitstechnische Auslegungsmerkmale, S. 215, 217, 219, 221, 223 und 224, beigelegt als **Anlage 21**; Vgl. *Wolfgang Renneberg*, Risiken alter Kernkraftwerke, Juni 2010, S. 28 und 37, beigelegt als **Anlage 10**.

Zusätzliche Schwachstellen der Siedewasserreaktoren Baulinie 69 betreffen die fehlende Möglichkeit, ursprüngliche Konstruktionsmängel durch Nachrüstungsmaßnahmen auszugleichen, das Design des Reaktordruckbehälters, das nicht die Grundbedingungen der Basissicherheit erfüllt, und das Fehlen eines optimierten Reaktordruckbehälter-Werkstoffs.

Ausführlich dazu der Schwachstellenbericht im Auftrag der Oberösterreichischen Landesregierung, der Niederösterreichischen Landesregierung, der Salzburger Landesregierung und der Umweltschutzanstalt Wien: Institut für Sicherheits- und Risikowissenschaften, Schwachstellenbericht Siedewasserreaktoren Baulinie 69, Kurzstudie zu den Schwachstellen in den Kernkraftwerken SWR 69 Brunsbüttel, Isar 1, Krümmel und Philippsburg, Oktober 2010, beigelegt als **Anlage 22**.

Auch die Druckwasserreaktoren der Baulinie 2 weisen erhebliche, typimmanente Sicherheitsmängel auf: Die Hauptkühlleitung verfügt nicht über vollständig nahtlose Rohre, die Prüffähigkeit der Rohrleitungen ist eingeschränkt, das Bruchausschlusskonzept ist von geringerer Qualität als bei neueren Anlagen, die Sicherheitsbehälter sind gegen geringeren Überdruck und geringere Temperatur ausgelegt, die Wandstärke der Stahlhülle ist geringer und die Notstromversorgung ist fehleranfälliger als bei Anlagen neueren Typs.

Bei beiden Anlagentypen (Siedewasserreaktoren der Baulinie 69 und Druckwasserreaktoren der Baulinie 2) besteht zudem ein wesentlich geringerer Schutz gegen Flugzeugabstürze.

Siehe im Einzelnen: Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Übereinkommen über nukleare Sicherheit, Bericht der Regierung der Bundesrepublik Deutschland für die Fünfte Überprüfungstagung im April 2011, Anhang 4 Sicherheitstechnische Auslegungsmerkmale, S. 215, 217, 219, 221, 223 und 224, beigelegt als **Anlage 21**; Vgl. Wolfgang Renneberg, *Risiken alter Kernkraftwerke*, Juni 2010, S. 28 und 37, beigelegt als **Anlage 10**.

Im Ergebnis kann also festgehalten werden, dass erhebliche sicherheitstechnische Unterschiede zwischen den acht ältesten Anlagen und den neun Anlagen neueren Typs bestehen.

1.2. Stellungnahme der Reaktorsicherheitskommission vom 16.05.2011

Dieses Ergebnis wird auch durch den Bericht der Reaktorsicherheitskommission vom 16.05.2011 gestützt. Aus dem Bericht ergeben sich für die acht genannten Kraftwerke erhebliche sicherheitstechnische Mängel, die teilweise substantiell von den Mängeln von Anlagen neueren Typs abweichen. Zwar zieht die Reaktorsicherheitskommission das Fazit, dass „kein durchgehendes Ergebnis in Abhängigkeit von Bauart, Alter der Anlage oder Generation auszuweisen ist“, eine Durchsicht der einzelnen Szenarien zeigt jedoch deutlich, dass die acht Anlagen älteren Typs durchweg zu den Anlagen mit geringeren Robustheitswerten bzw. Sicherheitsstandards gehören.

Am deutlichsten zeigt sich das Vorhandensein unterschiedlicher Sicherheitsstandards bei dem Schutz vor Flugzeugabstürzen. Sämtliche der sofort stillzulegenden Anlagen verfügen über keinen Schutz gegen Flugzeugabstürze bzw. nur über einen Schutz gegen den Absturz eines dem Starfighter vergleichbaren, leichteren Flugzeugs. Sie unterscheiden sich daher substantiell von den restlichen Anlagen, die zumindest den Erhalt der vitalen Funktionen beim Absturz eines mittleren Verkehrsflugzeugs gewährleisten können. Bereits diese Unterscheidung rechtfertigt die Ungleichbehandlung älterer Anlagen, deren Betrieb sofort eingestellt werden musste, und neueren Anlagen, die fortbetrieben werden dürfen.

Für die Anlagen Biblis A und B, Brunsbüttel und Philippsburg 1 kann die Erfüllung des mechanischen Schutzgrades 1 (Erhalt der vitalen Funktionen beim Absturz eines Militärflugzeugs von Typ Starfighter) nicht nachgewiesen werden. Die Anlagen Brunsbüttel

und Philippsburg 1 verfügen auch nicht über den thermischen Schutzgrad 1 (Erhalt der vitalen Funktionen bei unterstellten Freisetzungen und Brand von Treibstoffen beim Absturz eines Militärflugzeugs mindestens vom Typ Starfighter). Die Anlagen Unterweser, Isar 1 und Neckarwestheim 1 erfüllen zwar den Schutzgrad 1 (sowohl mechanisch als auch thermisch), die Erfüllung der Anforderungen für den Schutzgrad 2 kann jedoch für keine dieser Anlagen nachgewiesen werden.

Vgl. RSK/ESK-Geschäftsstelle, Stellungnahme, Anlagenspezifische Sicherheitsüberprüfung deutscher Kernkraftwerke unter Berücksichtigung der Ereignisse in Fukushima-I (Japan), 16.05.2011 S. 83 ff.; BMU, EU Stresstest National Report of Germany, Progress Report of September 15, 2011, S. 56 f.

Zwar ist die Einschätzung der Reaktorsicherheitskommission bezüglich der Anlage Krümmel positiver als die der sieben übrigen älteren Anlagen. Demnach würde der mechanische Schutzgrad 2 teilweise erfüllt. Insoweit kann jedoch auf die Ergebnisse der oben unter 1.1 zitierten Studien verwiesen werden, die bei der Anlage Krümmel von einem typimmanenten geringeren Schutz vor Flugzeugabstürzen ausgehen.

Daneben bestehen laut Aussagen der Reaktorsicherheitskommission weitere unterdurchschnittliche Sicherheitsstandards der älteren Anlagen bezüglich unterschiedlicher Aspekte:

Im Fall von Explosionsdruckwellen aufgrund von Gasfreisetzungen erfüllen die Anlagen Biblis A, Philippsburg 1, Isar 1 und Neckarwestheim 1 nicht den Schutzgrad 1 (unter dem Aspekt der Robustheit ist sichergestellt, dass der Erhalt der Vitalfunktionen, auch unter Einbeziehung möglicher Folgeschäden und möglicher einwirkungsbedingter Personalausfälle, bei Einwirkungen entsprechend den Anforderungen der BMI-Richtlinie zu Explosionsdruckwellen gegeben ist). Demzufolge sind die Anlagen vor Explosionen nicht ausreichend geschützt.

RSK/ESK-Geschäftsstelle, Stellungnahme, Anlagenspezifische Sicherheitsüberprüfung deutscher Kernkraftwerke unter Berücksichtigung der Ereignisse in Fukushima-I (Japan), 16.05.2011, S. 106.

Bei einem lang andauernden „Station Blackout“ (Verlust des Stromnetzes und aller Notstromdiesel) wird die Erfüllung des Le-

vels 1 bei den Anlagen Biblis A und B, Neckarwestheim 1, Isar 1 und Krümmel nur mit der Vorlage weiterer Nachweise für möglich gehalten. Eine Stromversorgung der sicherheitstechnisch notwendigen Einrichtungen (keine Notfalleinrichtungen) für den Erhalt der vitalen Funktionen kann über eine zusätzlich diversitäre und redundant (mindestens n+1) aufgebaute Notstromanlage sichergestellt werden. Bei der Anlage Unterweser sind die vorhandenen Notstandsdiesel nicht baulich gegen Flugzeugabstürze geschützt.

RSK/ESK-Geschäftsstelle, Stellungnahme, Anlagenspezifische Sicherheitsüberprüfung deutscher Kernkraftwerke unter Berücksichtigung der Ereignisse in Fukushima-I (Japan), 16.05.2011, S. 106.

Im Rahmen von Vorsorgemaßnahmen zur Verhinderung von Überflutungen ist bei den Anlagen Brunsbüttel, Isar 1 und Philippsburg 1 die rechtzeitige Einleitung des Abkühlbetriebs per Handmaßnahmen erforderlich. Gelingt dies nicht, sind Vitalfunktionen gefährdet.

RSK/ESK-Geschäftsstelle, Stellungnahme, Anlagenspezifische Sicherheitsüberprüfung deutscher Kernkraftwerke unter Berücksichtigung der Ereignisse in Fukushima-I (Japan), 16.05.2011, S. 11.

Bei Überflutungsereignissen verfügen schließlich nur neuere Druckwasserreaktor-Anlagen (ab dem Kernkraftwerk Grafenrheinfeld, welches im Jahre 1982 in Betrieb genommen wurde) über eine Abkammerung der nebenkühlwasserführenden Rohrleitungen und Komponenten durch eine physische Barriere. Diese ist erforderlich, um eine Überflutung des Ringraums (Bereich außerhalb des Sicherheitsbehälters) infolge großer Lecks im Nebenkühlwassersystem zu vermeiden.

RSK/ESK-Geschäftsstelle, Stellungnahme, Anlagenspezifische Sicherheitsüberprüfung deutscher Kernkraftwerke unter Berücksichtigung der Ereignisse in Fukushima-I (Japan), 16.05.2011, S. 71.

1.3. Höhere Anzahl meldepflichtiger Ereignisse

Schließlich zeigt die wesentlich höhere Anzahl meldepflichtiger Ereignisse bei älteren Anlagen, dass deren Störanfälligkeit sich von neueren Anlagen erheblich unterscheidet. Betreiber von Kernkraftwerken sind nach § 6 Abs. 1 AtSMV verpflichtet, Unfälle, Störfälle oder sonstige für die kerntechnische Sicherheit bedeutsame

Ereignisse (meldepflichtige Ereignisse) der Aufsichtsbehörde zu melden. Die Kriterien für meldepflichtige Ereignisse sind u. a. folgende: Ableitung radioaktiver Stoffe (1.1), Freisetzung radioaktiver Stoffe (1.2), Kontamination (1.3), Verschleppung radioaktiver Stoffe (1.4), Funktionsstörungen, Schäden oder Ausfälle im Sicherheitssystem oder in den sonstigen sicherheitstechnisch wichtigen Systemen (2.1), Schäden oder Leckagen an Rohrleitungen oder Behältern (2.2), Einwirkungen von außen (3.1).

Die Anzahl der seit Inbetriebnahme verzeichneten meldepflichtigen Ereignisse belaufen sich bei den acht älteren Kraftwerken fast durchgehend im Bereich von 300 bis über 400 Ereignissen (Ausnahme ist das Kernkraftwerk Isar 1 mit 286 Ereignissen bis zum 30.06.2012).

Vgl. Kernkraftwerke in Deutschland – Meldepflichtige Ereignisse, Bundesamt für Strahlenschutz, erhältlich unter www.bfs.de.

Damit gehen sie erheblich über die meldepflichtigen Ereignisse bei neueren Anlagen hinaus, welche sich maximal im unteren Bereich von 200 Ereignissen befinden. Die Unterschiede lassen sich daher auch nicht mit den teilweise nur geringfügig längeren tatsächlichen Betriebszeiten der Altanlagen erklären, sondern sind überwiegend auf typimmanente Minderqualität der älteren Anlagentypen (Siedewasserreaktoren der Baulinie 69 und Druckwasserreaktoren der Baulinie 2) zurückzuführen.

1.4. Sonderfall Krümmel

Das Kernkraftwerk Krümmel ist zwar erst im Jahre 1984 in den Leistungsbetrieb genommen worden. Aufgrund des frühen Projektbeginns (1972) und der verwendeten Technik ist es jedoch der Gruppe der älteren Anlagen zuzurechnen. Bei diesen älteren Anlagen besteht ein erhöhtes Sicherheitsrisiko aufgrund der verwendeten Technik, des Materials und der Bauweise (siehe dazu ausführlich oben 1.1).

Deshalb erscheint es als durchaus folgerichtig, dass der Gesetzgeber das Kernkraftwerk Krümmel denjenigen Kraftwerken zuordnete, die nach § 7 Abs. 1a Satz 1 Nr. 1 AtG die Berechtigung zum Leistungsbetrieb unmittelbar nach dem Inkrafttreten der 13. Atomgesetznovelle verlieren sollen. Der Gesetzgeber orientierte sich

dabei an dem oben geschilderten Auswahlkriterium, wonach die weniger sicheren Anlagen früher als die sichereren Anlagen außer Betrieb gehen sollten.

2. Erforderlichkeit gestaffelter Beendigungszeitpunkte

Wenn der Gesetzgeber gleichzeitig das Ziel eines schnellstmöglichen Ausstiegs aus der Kernenergie unter Berücksichtigung der Erhaltung der Versorgungssicherheit verfolgen wollte, so stand ihm gegenüber einer Staffelung der Beendigungszeiträume kein milderer Mittel zur Verfügung, das gleich wirksam gewesen wäre. Die Ermöglichung des Verbrauchs der Reststrommengen ohne ein konkretes Beendigungsdatum wäre zwar in hohem Maße in der Lage gewesen, eine völlige Belastungsgleichheit für die Betreiber sicherzustellen, hätte jedoch das Beendigungsziel nicht im gleichen Maße verwirklichen können. Die Abschaltung der verbliebenen Kraftwerke zu einem einheitlichen Zeitpunkt hätte die Zielstellung einer möglichst grundrechtsschonenden Fortsetzung des Betriebs für einen Amortisationszeitraum von ungefähr 32 Jahren ebenfalls nicht im gleichen Maße erfüllt. Darüber hinaus wäre eine Abschaltung zu einem einheitlichen, in der Zukunft liegenden Zeitpunkt nicht geeignet gewesen, die Anforderungen der Versorgungssicherheit und damit des zu erwartenden gestuften Zubaus alternativer Kraftwerkskapazitäten zu erfüllen.

3. Erforderlichkeit der Zuweisung eines Beendigungszeitraums an verschiedene Kraftwerke

Der Gesetzgeber durfte auch in § 7 Abs. 1a Satz 1 Nr. 5, 6 AtG verschiedenen Kraftwerken, die zu unterschiedlichen Zeitpunkten in Betrieb gegangen sind, den gleichen Zeitpunkt für die Beendigung des Leistungsbetriebs zuweisen. Nur auf diese Weise war es dem Gesetzgeber möglich, eine zur Gewährleistung der Versorgungssicherheit in Deutschland vorhersehbare übersichtliche Stufenfolge für den Ausstieg aus der friedlichen Nutzung der Kernenergie zu erreichen. Zwar könnte es als ein milderer Mittel angesehen werden, jedem Kraftwerk, also auch jeder in § 7 Abs. 1a Satz 1 Nr. 5 und 6 AtG genannten Anlagen, ein selbstständiges Außerbetriebnahmedatum „reststrommengenscharf“ zuzuweisen. Durch die damit einhergehende Verlängerung der Laufzeit einzelner Kraftwerke wäre jedoch das gesetzgeberische Ziel eines mög-

lichst schnellen Ausstiegs, das heißt der Reduzierung der Laufzeiten auf das unbedingt notwendige Maß, gerade nicht in gleicher Weise erreicht worden.

Dem Gesetzgeber stand schließlich auch kein milderes Mittel als die sofortige Beendigung der Berechtigung zum Leistungsbetrieb des Kernkraftwerks Krümmel zur Verfügung. Er durfte dieses Kernkraftwerk ebenso wie die leicht älteren Kraftwerke in § 7 Abs. 1a Satz 1 Nr. 1 AtG behandeln. Eine Ausschöpfung des als Richtwert zugrunde gelegten Amortisationszeitraums von 32 Jahren für das Kernkraftwerk Krümmel wäre daher zwar hinsichtlich der Behandlung dieses Kraftwerks im Unterschied zu anderen Kernkraftwerken das mildere, jedoch zur Erfüllung der Schutzzwecke nicht gleichermaßen wirksame Mittel gewesen. Denn, wie ausgeführt, war das Kraftwerk Krümmel zwar später in Betrieb gegangen als die anderen Kraftwerke, welche unmittelbar abzuschalten waren, gehörte jedoch wie diese einem älteren und risikoreicheren Bautyp an. Überdies hat es durch ernste Störungen, die lang andauernde Stillstandszeiten aufgrund behördlicher Anordnungen oder eigener Entscheidungen erzwangen, sein besonderes individuelles Risiko für Mensch und Umwelt vor Augen geführt.

Was die unterschiedliche Behandlung der fast gleichaltrigen Kernkraftwerkblöcke Gundremmingen B und Gundremmingen C betrifft, denen nach den gesetzlichen Vorschriften eine Gesamtlaufzeit von 33 bzw. 36 Jahren zugemessen wurde, mag man eine Gleichbehandlung derselben, etwa eine durchschnittliche Laufzeit von 34,5 Jahren für ein milderes Mittel halten. Vor dem Hintergrund der grundsätzlich möglichen Typisierung und der vom Gesetzgeber neben dem Ziel des schnellstmöglichen Ausstiegs aus der Kernenergienutzung verfolgten Ziels einer Erhaltung der Versorgungssicherheit und der Vorhersehbarkeit der Ersetzung nuklearer Energiequellen durch erneuerbare oder andere konventionelle Energiequellen, erscheint diese Vorgehensweise jedoch nicht als in gleichem Maße wirksam.

IV. Angemessenheit

Die vom Gesetzgeber getroffene Regelung in § 7 Abs. 1a AtG stellt auch eine angemessene Maßnahme dar. Die Angemessenheit der gesetzgeberischen Differenzierung liegt dann vor, wenn

die Maßnahme nicht außer Verhältnis zu dem verfolgten Zweck steht.

Zu einer gleichheitsrechtlichen Angemessenheit vgl. BVerwGE 113, 167 (260).

Die getroffene Regelung ist im Hinblick auf die gesetzgeberischen Ziele im Allgemeinen sowie die mit der Differenzierung verfolgten Zwecke im Besonderen für die Grundrechtsträger zumutbar.

1. Angemessenheit der sofortigen Außerbetriebnahme von acht Kernkraftwerken

Was zunächst die sofortige Außerbetriebnahme der acht ältesten Kernkraftwerke betrifft, so wiegt das Bestandsinteresse der Betreiber angesichts der mit Ausnahme des Kernkraftwerks Krümmel erreichten Amortisationslaufzeit weniger schwer als ein Verzicht auf die zum Schutz der Bevölkerung seitens des Gesetzgebers verfolgten Ziele der Beschränkung der Nutzung der Kernenergie auf das unbedingt erforderliche Maß.

Bei der Beurteilung des Gewichts der Ungleichbehandlung nicht zu berücksichtigen hatte der Gesetzgeber den Umstand, dass das KKW Krümmel bereits seit 2007 nur für kurze Zeiträume bis zum Inkrafttreten der 13. Atomgesetz-Novelle in Betrieb gewesen war mit der Folge, dass von einem effektiven Betrieb über lediglich 23 oder 24 Jahren statt 27 Jahren hätte ausgegangen werden müssen. Die langen Betriebsunterbrechungen sind nämlich der Risikosphäre des Betreibers zuzuordnen und vermögen die gleichheitsrechtliche Verhältnismäßigkeitsprüfung nicht zugunsten des Betreibers zu ändern.

Die dargestellte Gefahranfälligkeit des Reaktors Krümmel wiederum ist als so hoch zu bewerten, dass die ungleich höhere Belastung seines Betreibers durch die sofortige Abschaltung der Anlage nach § 7 Abs. 1a Satz 1 Nr. 1 AtG als zumutbar anzusehen ist. Die staatlichen Schutzpflichten nach Art. 2 Abs. 2 GG müssen insoweit ebenso einen Vorrang vor den Gleichbehandlungsinteressen des Betreibers Vattenfall haben wie vor dessen Eigentumsnutzungsinteresse aus Art. 14 GG.

2. Angemessenheit gestaffelter Außerbetriebnahmezeitpunkte

Auch die in § 7 Abs. 1a Satz 1 Nr. 1 bis 6 AtG vorgenommene Staffelung der verbindlichen Enddaten ist eine unter dem Gleichheitssatz zumutbare Regelung.

Die Staffelung als solche wahrt die unterschiedlichen Amortisationsinteressen der Betreiber und trägt in angemessenem Umfang dem gesetzgeberischen Ziel eines schnellstmöglichen Ausstiegs Rechnung, das im Einklang mit der Versorgungssicherheit steht.

3. Angemessenheit der Zuweisung eines Beendigungszeitraums an verschiedene Kraftwerke

Die Beschwerdeführerinnen haben in ihren Verfassungsbeschwerdeschriften dargestellt, dass sie durch die Zusammenfassung der neun noch laufenden Kernkraftwerke in sechs Abschaltzeitpunkte (§ 7 Abs. 1a Satz 1 Nr. 2-6 AtG) dadurch besonders belastet werden, dass ihnen die Möglichkeit zur Übertragung von Reststrommengen weniger einfach möglich ist. Jedoch war diese Typisierung den Betreibern zumutbar.

Auch wenn angesichts der überschaubaren Zahl der zu regelnden Fälle nicht davon gesprochen werden kann, dass der Gesetzgeber aus verfahrensökonomischen Gründen zwingend eine Typisierung vornehmen musste, so erweist sich doch die Zuweisung eines einheitlichen letzten Abschalttermins an mehrere leicht unterschiedlich alte Kraftwerke in § 7 Abs. 1a Satz 1 Nr. 5 und 6 AtG als zumutbar. Dem Gesetzgeber ging es darum, einen schnellstmöglichen effektiven Ausstieg aus der friedlichen Nutzung der Kernenergie zu verwirklichen.

Durch die vorgesehene Staffelung und die Zuordnung der Anlagen zu den einzelnen Beendigungsterminen wird nicht nur das lebens- und gesundheitsschützende Ausstiegsziel besonders effektiv verwirklicht, sondern werden auch erhebliche Vorteile in Gestalt von Rechtssicherheit und Planbarkeit für die gesamte Energiewirtschaft geschaffen und damit das Gemeinwohlziel der Gewährleistung der Versorgungssicherheit in besonderem Maße gefördert.

Auf der anderen Seite wiegt die Ungleichbehandlung der einzelnen Betreiber weniger schwer: Zum einen wird durch die für alle betroffenen Kraftwerke – mit Ausnahme von Krümmel – gewährleistete Einsatzdauer von rund 32 Jahren (oder länger) das Amortisationsinteresse aller Betreiber (deutlich) befriedigt und bereits hierdurch eine weitgehende Gleichbehandlung der Anlagen erreicht. Zum anderen verschafft die weiter bestehende Übertragbarkeit von Reststrommengen, den Anlagennutzern ein beachtliches Maß an Flexibilität, das die Folgen der vorgenommenen Typisierung für die einzelnen zusätzlich abschwächt.

Mit ähnlicher Begründung auch *Bruch/Greve*, DÖV 2011, 794 (803).

Der hierdurch bewirkte Zugewinn für das Gemeinwohlziel der Gewährleistung der Versorgungssicherheit überwiegt klar die Nachteile aus der Ungleichbehandlung der Betreiber, die in § 7 Abs. 1a Satz 1 Nr. 5 und 6 AtG zusammengefasst werden, sodass diese hinnehmbar sind. Von einer unzumutbaren, unangemessenen Ungleichbehandlung durch die Zusammenfassung mehrerer Kraftwerke zu einem Abschalttermin kann daher keine Rede sein.

Was die unterschiedlichen Abschaltzeiten für die beiden Blöcke des KKW Gundremmingen betrifft, so erscheint auch hier das Gewicht der Ungleichbehandlung gering: Zum einen kann ein Kraftwerk (Block C) mit über 36 Jahren deutlich über den Amortisationszeitraum am Netz bleiben, wodurch der Betreiber sogar einen Vorteil erhält. Zum anderen wirkt sich die Ungleichbehandlung nicht personal aus, da die beiden Blöcke von einem Unternehmen betrieben werden, was nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts,

vgl. für den umgekehrten Fall wiederum BVerfGE 88, 87 (96),

die Schwere der Ungleichbehandlung geringer erscheinen lässt.

Ähnlich *Kloepfer*, DVBl. 2011, 1437 (1444).

Die Regelung in § 7a Abs. 1a AtG ist damit angemessen und hält sonach insgesamt vor dem Gleichheitssatz stand.

Teil 5. Keine Verletzung des Verbots des Einzelfallgesetzes aus Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG

Schließlich verstößt Art. 1 Nr. 1 lit. a) der 13. Atomgesetznovelle auch nicht gegen das Verbot des Einzelfallgesetzes aus Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG. Selbst wenn man dieses Verbot für anwendbar erklären wollte, handelt es sich bei der gesetzlichen Novelle jedenfalls um kein Einzelfallgesetz.

A. Keine Anwendbarkeit von Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG

Das Verbot des Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG ist vorliegend schon nicht anwendbar. Der Anwendungsbereich ist anerkanntermaßen nur in den Fällen des Zitiergebots aus Art. 19 Abs. 1 Satz 2 GG eröffnet, also bei Grundrechten,

*„die auf Grund ausdrücklicher Ermächtigung vom Gesetzgeber **eingeschränkt** werden dürfen.“*

BVerfGE 83, 130 (154); 113, 348 (366).

Dies betrifft alle Grundrechte mit Einschränkungsvorbehalt, nicht jedoch die oben (unter **Teil 2, Teil 3 und Teil 4**) behandelten und hier einzig einschlägigen Grundrechte aus Art. 14 Abs. 1 GG, Art. 12 Abs. 1 sowie Art. 3 Abs. 1 GG. Denn an einer Grundrechtseinschränkung i. S. d. Art. 19 Abs. 1 GG fehlt es bei

*„[...] andersartigen grundrechtsrelevanten Regelungen, [...] die der Gesetzgeber in Ausführung der ihm obliegenden, im Grundrecht vorhergesehenen **Regelungsaufträge, Inhaltsbestimmungen oder Schrankenziehungen** vornimmt“.*

BVerfGE 64, 72 (80) (Hervorhebung nur hier).

Eine abweichende Literaturmeinung, wonach Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG auf alle Grundrechte anzuwenden sei, die einen abwehrrechtlichen Grundrechtsschutz auslösten, überzeugt nicht. Gegen eine solche Sichtweise sprechen neben dem systematischen vor allem der inhaltliche Zusammenhang zu Art. 19 Abs. 1 Satz 2 GG und dessen Anwendungsbereich.

Der Anwendungsbereich des Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG ist somit schon gar nicht eröffnet.

B. Keine Verletzung des Verbots

Selbst wenn man das Verbot aus Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG aufgrund übergeordneter Verfassungsgrundsätze für anwendbar erklären wollte, stellt die 13. Atomgesetznovelle jedenfalls kein unzulässiges Einzelfallgesetz dar.

Das Bundesverfassungsgericht hat den Begriff des Einzelfallgesetzes wie folgt definiert:

„Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG enthält nach dieser Auffassung eine Konkretisierung des allgemeinen Gleichheitssatzes. Er verbietet dem Gesetzgeber, aus einer Reihe gleichartiger Sachverhalte willkürlich einen Fall herauszugreifen und zum Gegenstand einer Ausnahmeregelung zu machen. Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG schließt dagegen die gesetzliche Regelung eines Einzelfalls dann nicht aus, wenn der Sachverhalt so beschaffen ist, daß es nur einen zu regelnden Fall dieser Art gibt und die Regelung dieses singulären Sachverhalts von sachlichen Gründen getragen wird.“

BVerfGE 25, 371 (399) (Hervorhebung nur hier).

Die 13. Atomgesetznovelle verstößt nach diesen Grundsätzen nicht gegen das Verbot von Einzelfallgesetzen, da es nicht einen oder mehrere Fälle willkürlich herausgreift. Das Gesetz regelt vielmehr ausnahmslos den Betrieb aller Kernkraftwerke in Deutschland. Die Tatsache, dass die Kernkraftwerke im Einzelnen benannt sind, vermag daran nichts zu ändern.

Ebenso wenig ist die 13. Atomgesetznovelle als ein gegebenenfalls verfassungsrechtlich bedenkliches Maßnahmengesetz anzusehen. Denn die Rechtsprechung hat diesen Begriff als verfassungsrechtlich irrelevant eingestuft:

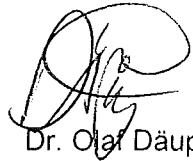
„Maßnahmegesetze sind aber als solche weder unzulässig noch unterliegen sie einer strengeren verfassungsrechtlichen Prüfung als andere Gesetze [...]. Der Begriff des Maßnahmegesetzes ist also verfassungsrechtlich irrelevant.“

BVerfGE 25, 371 (396) (Hervorhebung nur hier).

Die Bestimmungen der 13. Atomgesetznovelle verstoßen somit auch nicht gegen das Verbot aus Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG.

Teil 6. Gesamtergebnis

Insgesamt bleibt daher festzuhalten: Die Verfassungsbeschwerden sind unbegründet. Das Dreizehnte Gesetz zur Änderung des Atomgesetzes vom 31. Juli 2011 verletzt die Beschwerdeführerinnen nicht in ihren Grundrechten.



Dr. Olaf Däuper
Rechtsanwalt



Dr. Sascha Michaels
Rechtsanwalt

Anlagen

- Anlage 1a:** Vollmacht des Senats der Freien Hansestadt Bremen
- Anlage 1b:** Vollmacht der Landesregierung des Landes Nordrhein-Westfalen
- Anlage 1c:** Vollmacht der Landesregierung des Landes Rheinland-Pfalz
- Anlage 2:** Antrag auf abstrakte Normenkontrolle mit Schriftsatz vom 28.02.2011
- Anlage 3:** Institut für angewandte Ökologie (Öko-Institut e.V.), Streitpunkt Kernenergie, 2. Aufl. April 2011
- Anlage 4:** Internationale Länderkommission Kerntechnik, Untersuchungen zum gezielten Absturz eines großen Verkehrsflugzeugs auf Kernkraftwerke, Ergebnisse aus den Gutachten, November 2002
- Anlage 5:** Greenpeace e.V., Terrorangriffe aus der Luft auf (ältere) deutsche Atomkraftwerke, September 2010
- Anlage 6:** Intac, Stellungnahme über Sicherheitsprobleme älterer Atomkraftwerke, Beispiel Isar 1, Januar 2010
- Anlage 7:** Greenpeace e.V., Terrorangriff mit einer panzerbrechenden Waffe (AT-14 Kornet-E) auf (ältere) deutsche Atomkraftwerke, September 2010
- Anlage 8:** Pressemeldung zur Studie des Max-Planck-Instituts für Chemie vom 22. Mai 2012
- Anlage 9:** Greenpeace e.V., Auswirkungen eines schweren Unfalls im Atomkraftwerk Neckarwestheim 1, Februar 2011

- Anlage 10:** *Wolfgang Renneberg*, Risiken alter Kernkraftwerke, Juni 2010
- Anlage 11:** Institut für angewandte Ökologie (Öko-Institut e.V.) und Gesellschaft für Anlagen- und Reaktorsicherheit, Endlagerung wärmeentwickelnder radioaktiver Abfälle in Deutschland, September 2008
- Anlage 12:** Bund für Umwelt und Naturschutz (BUND), Studie zu den Gefahren der Laufzeitverlängerung, August 2009
- Anlage 13:** Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Hindernis Atomkraft – die Auswirkungen einer Laufzeitverlängerung der Atomkraftwerke auf erneuerbare Energien, 2009
- Anlage 14:** Greenpeace e.V./Bundesverband WindEnergie e.V., Was Strom wirklich kostet – Vergleich der staatlichen Förderungen und gesamtgesellschaftlichen Kosten von konventionellen und erneuerbaren Energien; August 2012 (Kurzfassung)
- Anlage 15:** Greenpeace e.V./Bundesverband WindEnergie e.V., Was Strom wirklich kostet – Vergleich der staatlichen Förderungen und gesamtgesellschaftlichen Kosten von konventionellen und erneuerbaren Energien; August 2012 (Langfassung)
- Anlage 16:** *Hennicke/Irrek* u.a., Bewertung eines Ausstiegs aus der Kernenergie aus klimapolitischer und volkswirtschaftlicher Sicht, Teilprojekt Kernkraftwerksscharfe Analyse, 27. Januar 2000
- Anlage 17:** Vereinbarung zwischen der Bundesregierung und den Energieversorgungsunternehmen vom 14. Juni 2000
- Anlage 18:** *Roon/Huck*, Merit Order des Kraftwerksparks, Juni 2010

- Anlage 19** *Leprich, Stromwatch 2: Die vier deutschen Energiekonzerne, 2009*
- Anlage 20** Institut für angewandte Ökologie e.V. (Öko-Institut e.V.), Die Gewinnmitnahmen deutscher Stromerzeuger in der zweiten Phase des EU-Emissionshandelssystems (2008-2012), 2008
- Anlage 21:** Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Übereinkommen über nukleare Sicherheit, Bericht der Regierung der Bundesrepublik Deutschland für die Fünfte Überprüfungstagung im April 2011
- Anlage 22:** Institut für Sicherheits- und Risikowissenschaften, Schwachstellenbericht Siedewasserreaktoren Baulinie 69, Kurzstudie zu den Schwachstellen in den Kernkraftwerken SWR 69 Brunsbüttel, Isar 1, Krümmel und Philippsburg, Oktober 2010